

# **Russisk gass eksports utenrikspolitiske potensial**

*Grunnlag for europeisk bekymring?*

**Olav Vanvik**



Institutt for Statsvitenskap

**UNIVERSITETET I OSLO**

April 2008

## **Forord**

Jeg fattet først interesse for russisk energipolitikk etter et studieopphold i St. Petersburg. Russisk politikks kompleksitet generelt, og energipolitikken spesielt, synes jeg er veldig fascinerende. Skriveprosessen har vært både lærerik og krevende. Jeg vil takke alle som har bidratt til gjennomføringen av denne oppgaven.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min, Arild Moe, for hjelpen i prosessen med å forme løse ideer til et ferdig produkt. Jeg vil spesielt takke for hans tålmodighet og tilgjengelighet mot slutten av skriveprosessen. Veiledningen har vært i tidsrommet vår-07 til vår-08.

En stor takk til medstudent Simen Steive, som har gjort et fremragende arbeid med å gi meg konstruktive tilbakemeldinger på flere utkast. Jeg ønsker også å takke Kristine Yttreland for korrekturlesing.

Videre ønsker jeg å takke medstudentene Aksel, Alexandra, Cecilie, Harald, Klaus, Torstein og Vigdis ved statsvitenskaplig fakultet, som har bidratt i denne prosessen både faglig og sosialt.

Mira, tusen takk for at du har støttet meg og vært så tålmodig de siste månedene.

Til slutt vil jeg takke mor og far, samt den øvrige familie for all støtte gjennom studietiden.

Oppgaven er på 28210 ord.

Olav Vanvik

Oslo, april 2008.



# Innhold

<b>Innhold .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Oppgavens struktur .....	8
1.2 Avgrensning og begrepsavklaringer .....	10
<b>2 Teoretisk tilnærming .....</b>	<b>13</b>
2.1 Liberal teori .....	15
2.2 Teoretisk modell .....	16
<b>3 Metodologiske betraktninger .....</b>	<b>20</b>
3.1 Metodologisk tilnærming til russisk energipolitikk .....	20
3.2 Hvilken type case? .....	21
3.3 Oppgaven som et teoretisk fortolkende casestudie .....	22
3.4 Metodologiske betraktninger av oppgavens teoretiske rammeverk .....	22
3.5 Kilder .....	23
3.6 Validitet og reliabilitet .....	24
<b>4 Skrittvis analyse .....</b>	<b>28</b>
4.1 Individ og aktørnivå .....	28
4.2 Gassgiganten Gazprom .....	28
4.3 Individnivå .....	32
4.4 Ideologisk avstand .....	36
4.5 Oppsummering .....	37
<b>5 Nasjonalt nivå .....</b>	<b>39</b>
5.1 Presidentens makt .....	39
5.2 Dumaens makt .....	40
5.3 Putins parlamentariske kontroll .....	41
5.4 Andre energipolitiske enheter .....	42
5.5 Russlands energistrategi .....	43

5.6 YukOS-affæren .....	45
5.7 Oppsummering.....	46
<b>6 Internasjonalt nivå.....</b>	<b>48</b>
6.1 Transittbegrensninger .....	48
6.2 EU og Russlands energipolitisk forståelse .....	52
6.3 Maktforholdet mellom EU og Russland .....	54
6.4 Oppsummering.....	59
<b>7 Gasskrisen i Ukraina 2005-2006.....</b>	<b>62</b>
7.1 Opptakten til krisen .....	62
7.2 EUs energisikkerhet i lys av krisen i Ukraina .....	64
7.3 Hendelsen sett i lys av teori .....	68
7.4 Oppsummering.....	70
<b>8 Nord Stream .....</b>	<b>72</b>
8.1 Bakgrunn .....	72
8.2 Et geopolitisk prosjekt? .....	74
8.3 Økonomiske insentiver.....	78
8.4 Fra multilateralt til bilateralt forhold? .....	79
8.5 Oppsummering.....	83
<b>9 Avslutning.....</b>	<b>85</b>
9.1 Hovedkonklusjoner.....	85
9.2 Liberal teori og den teoretiske modellens hensikt og analytiske relevans .....	88
9.3 Metodologiske implikasjoner .....	89
<b>10 Kildeliste .....</b>	<b>91</b>



# 1 Innledning

Russisk gasseksport til Vest-Europa har siden starten i 1968 vært preget av harmoni heller enn konflikt. Det har aldri vært stans i leveransene rettet mot det vesteuropeiske markedet (Larsson 2006: 265). Den senere tiden har likevel flere aktører, blant annet EU, uttrykt bekymring angående energisikkerheten til regionen. Usikkerheten har vært basert på en kombinasjon av stor avhengighet av russisk gass, og det enkelte mener er en økende tilbøyelighet blant russisk styresmakter til å bruke energi som et politisk virkemiddel (Godzimirski 2007: 17). Hensikten med oppgaven er å vurdere hvorvidt EUs økte fokus på energisikkerhet i forhold til Russland er berettiget. Dette vil bli gjort gjennom en analyse av Russlands muligheter til å nå strategiske mål, med gasshandel som virkemiddel.

På bakgrunn av at man ikke så langt, med sikkerhet, kan identifisere strategisk bruk av gasshandel rettet mot EU, vil dette kunne fremstå som en predikerende analyse. Dette er ikke hensikten med oppgaven. På generell basis er det alltid vanskelig å predikere fremtidige utfall med dagens kunnskap. Dette kan spesielt sies å gjelde for Russland, ettersom "more of the same forecasting, rarely work for Russia." (Baev 2008: 155). Det som derimot vil bli sentralt i denne oppgaven, er å se på hvilke muligheter Russland har til å drive en aktiv energipolitikk. Derfor vil ikke hovedmålet bli å drøfte hvorvidt Russland bruker gasseksport strategisk, men heller se på om de strukturelle rammene på individ, nasjonalt og internasjonalt nivå tillater å bruke gasseksport strategisk, dersom det skulle være ønskelig. På bakgrunn av dette ønsker jeg å besvare følgende problemstilling:

*Hvilket utenrikspolitisk potensial besitter Russland gjennom gasseksport? Gir potentialet grunnlag for den energipolitiske usikkerheten i EU?*

Det er viktig å merke seg at analyseenheten i oppgaven vil være russisk energipolitikk og ikke EUs energipolitikk. Dermed er ikke analysen tosidig, men fokuserer heller på en av aktørene i gasshandelen. Ved å analysere kun en av aktørene, vil mulighetene for

å si noe om den andre bli svekket. Dette kan ses på som en svakhet ved analysen. Likevel er det mulig på bakgrunn av analysen å si noe om EU som energiimportør har noe å frykte. Analysen rundt denne delen av problemstillingen vil bygge på hvilket potensial Russland besitter gjennom gasshandelen. Jeg vil legge til grunn en antakelse om at graden av EUs usikkerhet, henger sammen med Russlands energipolitiske potensial. Dersom jeg i analysen finner at Russlands potensial er stort, vil dette styrke en antakelse om at EUs energipolitiske usikkerhet er berettiget. Og omvendt, dersom potensialet er lite, vil EUs usikkerhet virke mindre berettiget fra mitt analyseperspektiv.

### **1.1 Oppgavens struktur**

Oppgaven har to hoveddeler. I den første delen vil teoretiske og metodologiske betraktninger bli presentert. På bakgrunn av valgt teori, utledes en teoretisk modell som vil utgjøre det analytiske rammeverket for den andre delen av oppgaven. Den andre delen vil være oppgavens analysedel. Oppgavens problemstilling legger opp til at man med bakgrunn i Russlands energipolitiske potensial, skal være i stand til å si noe om EUs energipolitiske usikkerhet er berettiget. Derfor vil hovedfokuset i oppgaven være å analysere hvorvidt Russland kan sies å ha et energipolitisk potensial. Denne delen vil bestå av en skrittvis analyse, basert på oppgavens teoretiske modell, av Russlands energipolitiske potensial på tre nivå: Aktør/individ, nasjonalt og internasjonalt nivå. Deretter vil jeg se nærmere på to strategiske case som er sentrale i debatten rundt det gasspolitiske forholdet mellom EU og Russland. Casene vil analyseres i lys av samme teoretiske modell.

I kapitel to vil oppgavens teoretiske rammeverk og teoretiske modell bli presentert. Først vil jeg gi en kort begrunnelse for valget av liberal teori. Deretter vil jeg skissere hvilket analytisk rammeverk Andrew Moravcsik (1997) legger til grunn gjennom sine tre kjerneantakelser for liberal teori. Hans antakelse vil danne oppgavens analytiske rammer. Deretter vil jeg med bakgrunn Tsebelis (2002) sin teori om politisk effektivitet, utlede en teoretisk modell som vil bidra til å tolke funnene i analysen. Jeg vil også utlede tre antakelser på bakgrunn av denne modellen.



I kapitel tre vil oppgavens metodologiske styrker og svakheter bli drøftet. Jeg vil blant annet komme inn på bruk av kilder, og i hvilken grad oppgaven fyller kravene til validitet og reliabilitet

Oppgaven har ingen klar inndeling i en empiri og en analysedel. Ettersom de ulike analysenivåene er avhengig av hverandre, er det mest hensiktsmessig å ha en skrittvis analyse etter hvert som empirien blir presentert på hvert nivå. Analysen av de to strategiske casene avhenger også av funnene på de ulike analysenivåene.

En analyse av Russlands energipolitiske potensial på individ og aktørnivå vil utgjøre oppgavens fjerde kapitel. Hensikten med analysen blir, i tråd med den teoretiske modellen som legges til grunn, å identifisere de sentrale vetoaktørene og agendasetterne samt deres ideologiske ståsted. På aktørnivå vil Gazprom som den største russiske gassprodusenten bli sentral. Putin og hans indre krets vil bli viktig på individnivå.

Det femte kapitlet vil være en analyse av hvordan nasjonalt nivå påvirker det energipolitiske potensialet til Russland. På dette nivået, som det første, vil den teoretiske modellen styre analysen. Her vil statlige institusjoner bli sentrale. Hvordan indre organisering påvirker energipotensialet vil også bli drøftet. Til slutt i analysen vil jeg forsøke å fange noen av de dominerende energipolitiske holdningene i Russland.

Kapitel seks vil handle om i hvilken grad Russlands energipolitiske potensial begrenses på internasjonalt nivå. Transittlandenes betydning, EUs og Russlands interessekonflikter og maktforholdet mellom EU og Russland er temaer som vil bli drøftet.

Det syvende kapitlet vil være en analyse av gasskrisen i Ukraina i 2005-2006. Dette var en viktig hendelse for det energipolitiske forholdet mellom EU og Russland. Denne delen vil tjene som et empirisk eksempel på russisk energipolitikk. I analysen

vil det også bli sett nærmere på hva som preger fagdebatten rundt hendelsen, for å forsøke å se om det er noe EU kan lære fra denne hendelsen. Til slutt vil jeg med bakgrunn i oppgavens teoretiske modell se om krisen styrket inntrykket av Russlands energipolitiske potensial.

Nord Stream prosjektet er den andre strategiske casen som vil bli analysert, og vil være det åttende kapitlet i oppgaven. Dette prosjektet har av flere blitt sett på som den største trusselen mot den energipolitiske balansen mellom EU og Russland (Umbach 2006; Smith 2006; Hubert og Ikonnikova 2003). Derfor anser jeg det som en strategisk viktig case i en analyse av forholdet mellom EU og Russland. Hensikten med analysen av Nord Stream er for det første å se om det er geopolitiske motiver som ligger bak. Her vil økonomisk lønnsomhet blant annet bli drøftet. For det andre vil det bli drøftet hvorvidt prosjektet kan bidra til å forskyve den energipolitiske balansen mellom Russland og EU i Russlands favør. Drøftingen vil ta utgangspunkt i oppgavens teoretiske modell.

Det niende kapitlet vil være konklusjonskapitlet. Først vil jeg sammenfalle hovedfunnene fra de ulike delkapitlene, med tanke på å trekke en konklusjon. Med bakgrunn i oppgavens teoretiske modell, samt mine funn vil jeg forsøke å gi et svar på hvilket energipolitisk potensial Russland besitter, for å så se på hvilken betydning dette potensialet har for EUs energisikkerhet. Til slutt vil jeg ta et kritisk tilbakeblikk på bruk av teori og teoretisk modell, for å drøfte hvorvidt tilnærmingen har vært hensiktsmessig. Mulige metodologiske implikasjoner vil også bli drøftet.

## **1.2 Avgrensning og begrepsavklaringer**

Geografisk vil oppgaven begrenses til forholdet mellom EU og Russland. Det kan være problematisk å se på EU som en enhetlig aktør i analysen, ettersom flere av de nye medlemslandene fra 2004 tilhører den gamle Øst-Blokken. Landene har derfor et annet historisk forhold til Russland enn resten av EU landene. Likevel kan dette forsvares, fordi den sentrale analyseenheten blir Russland og landets energipolitiske potensial, ikke EUs energipolitikk. Samtidig vil analysen av forholdet mellom

Russland og EU ha en generell karakter, og vil i liten grad gå inn på enkeltland spesifikt. Derfor vil analysen kun være i stand til å si hvilket potensial Russland har ovenfor EU på generell basis. På bakgrunn av dette kan analysen bare si noe om trusselbilde for enkeltland, under ellers like forhold.

Oppgavens fokus vil hovedsaklig være rettet mot Russlands gasseksport, selv om landet også er en storeksportør av annen energi som olje. Hovedårsaken til dette er at den strategiske betydningen av gass for både EU og Russland er større enn hva de andre energisektorene er (Johnsen 2005: 269). Dersom Russland energipolitiske potensial skal kunne brukes strategisk, er styresmaktene avhengig av å ha kontroll over virkemidlene. Liberaliseringsprosessen som startet på begynnelsen av 1990-tallet ble gjennomført i større grad i oljesektoren enn i gassektoren. Derfor kan oljesektoren vanskelig brukes strategisk av staten, ettersom den i betydelig grad er i private hender. Innefor gassektoren derimot finner man stor grad av statlig kontroll (Fredholm 2005: 1).

For det andre eksisterer det helt ulike markedsmekanismer innenfor gass og oljeeksport. Mens oljemarkedet i stor grad er internasjonalisert og har stor fleksibilitet, er gassmarkedet mer statisk og regionalt bundet. Dette er fordi den meste av gasseksporten foregår gjennom rør, og ikke ved store tankskip som ofte brukes i oljesektoren. Gass må gjennom energi- og kostnadskrevende prosesser for å gjøres flytende, eller omgjøres til "Liquefied natural gas" (fra nå LNG) som det kalles, noe som er en forutsetning for tankskiptransport. Prosessen med å gjøre gassen om til LNG, kan per i dag ikke konkurrere kostnadseffektivt med rørtransport, til de markedene som er mest relevante for Russland.

Mangel på fleksibilitet gjør at importøren, i dette tilfellet EU, vil ha vanskelig for å finne alternative gassleverandører på kort sikt. Derfor vil jeg argumentere for at gass har et større strategisk potensial enn olje, fordi fleksibiliteten i oljemarkedet gjør at importøren kan henvende seg til alternative leverandører ved frafall av en tidligere leverandør, noe som er vanskeligere i gassmarkedet. (Goetz 2006: 198).

Tidsmessig vil oppgaven hovedsaklig omhandle perioden etter at Putin kom til makten. Dette er fordi det markerer et vannskille i russisk utenrikspolitikk generelt, og russisk energipolitikk spesielt. Skiftet i politikken, som vil bli grundigere redegjort for senere, var blant annet stopp i liberaliseringen og en mer aktiv stat innenfor energisektoren (Fredholm 2005: 13). Likevel vil enkelte eksempler fra før Putin ble president bli brukt, for å illustrere endringer i politikken.

Problemstillingen legger opp til en analyse av hvilket utenrikspolitisk potensial Russland har gjennom gasseksporten. Dette potensialet vil i oppgaven bli omtalt som ”energipolitisk potensial”. Energipolitisk potensial vil i oppgaven forstås som Russlands mulighet til å bruke gassleveranser for å oppnå utenrikspolitiske fordeler. Det er viktig å merke seg at selv om dette i analysen blir omtalt som energipolitisk potensial, begrenser analysen seg til det potensialet Russland har gjennom gasseksporten.

Makt over den politiske dagsorden vil bli sentralt i oppgaven. Begrepet ”makt” vil i oppgaven baseres på Hernes (1990) sin definisjon. Han knytter makt opp mot graden av kontroll over hendelser. ”Jo mer verdifulle hendelser en aktør kontrollerer, jo større vil hans ressurser være og jo mer makt vil han ha. En aktørs generelle makt er derfor lik hans andel av kontroll over verdifulle hendelser.” (Hernes 1990: 68).

## 2 Teoretisk tilnærming

Formålet med teoribruken i denne oppgaven er å identifisere hvilke nasjonale og internasjonale mekanismer som legger begrensninger på den energipolitiske prosessen. I denne analysen vil enkeltaktører, interessegrupper, nasjonale og internasjonale strukturer bli sentrale. Derfor ønsker jeg å bruke en liberalteoretisk tilnærming for å forklare russisk energipolitikk. Dette fordi kollektive aktører som stater, må forstås ut fra de handlingsrommet som blir formet av nasjonale aktører. Liberal teori, i motsetning til enkelte andre teoretiske retninger tar hensyn til dette (Matthew and Zacker 1995: 139). En av de viktigste årsakene til at jeg velger liberal teori, er at det analytiske rammeverket som ligger til grunn for teorien, strukturerer oppgaven på en ønsket måte.

En mulig tolkning av forholdet mellom EU og Russland er at det er et gjensidig avhengighetsforhold. Schelling (1960: 5) definerer gjensidig avhengighet som en situasjon der muligheten for en stat til å nå sine mål er avhengig av en annens stats handlinger. Dette kan skape en situasjon der relativ gevinst til en av aktørene overstiger den andres. Fra et realismeperspektiv vil ikke en stat drive handel dersom en annen stat tjener mer på det. Denne påstanden avvises fra liberalteoretisk side. Staters sentrale mål er ikke hovedsakelig sikkerhet, men også velferd for sine innbyggere. Dersom samarbeid er veien til dette målet vil en stat benytte seg av den, til tross for at en annen stat tjener mer på samarbeidet. I det liberalteoretiske perspektivet er det absolutt gevinst som er viktig for en stat, ikke den relative (Proedrou 2007: 331). Ettersom gjensidig avhengighet vil være et sentralt element i min drøfting av forholdet mellom EU og Russland, anser jeg dette som nok en grunn til at liberal teori er den beste tilnærmingsmåten for min analyse av russisk energipolitikk. ”The energy trade in Eurasia is not a zero-sum game but rather an interesting example of regional interdependence.” (Svedberg 2007: 196)

Fordi realisme fokuserer på mellomstatlig anarki og legger opp til en analyse hovedsakelig på internasjonalt nivå, passer realismeperspektivet dårlig for min analyse. Liberal teori derimot tar hensyn til at stater samarbeider og er gjensidig avhengig av hverandre på flere ulike nivå. Ettersom jeg ønsker å analysere hvordan det utenrikspolitiske potensialet gjennom gassalg begrenses på ulike nivå, også aktør og nasjonalt nivå, passer liberal teori best til analysen min. Proedrou (2007) illustrerer hva som kan sies å være problemet ved en realisme tilnærming i en analyse. Fra et realismeperspektiv ville USA med sin økonomiske og militære overlegenhet kunne diktere et land som Japan. Dersom man tar utgangspunkt i en slik antakelse, vil man gå glipp av en del nyanser i forholdet mellom de to statene. Japan kan gjennom store investeringer i USA påvirke landets økonomi. Samtidig er USA avhengig av å importere teknologi fra Japan. Dette setter Japan i en sterkere posisjon enn realismeperspektivet ville gjort, og bidrar til å forklare både mulighet for samarbeid og konflikt. Noe som gir en mer nyansert beskrivelse av internasjonale forhold (Proedrou 2007: 331-332). Dette eksemplet har likhetstrekk med min analyse.

Oppgavens problemstilling legger til grunn at dersom Russland har et stort energipolitisk potensial, vil dette styrke en antakelse om at EU har noe å frykte. En mulig innvending mot å bruke liberal teori i analysen, er at dette kan oppfattes som et realismeperspektiv, siden forholdet mellom EU og Russland fremstår som et nullsumsspill. I analysen vil ikke et slikt nullsumsperspektiv bli lagt til grunn. Det er forhastet å konkludere med at en økning av Russlands energipolitiske potensial, automatisk gir en tilsvarende reduksjon i EUs energisikkerhet. En analyse av Russlands energipotensial vil kun gi en indikasjon på om forutsetningene for å bruke energi strategisk er til stede, ikke om det vil bli brukt. Samtidig kan også liberal teori forklare konflikt mellom partene. Liberale teoretikere anerkjenner at asymmetri i avhengighetsforholdet mellom to stater kan føre til den sterkeste av statene utnytter den svake parten (Keohane og Nye 2001: 14-16). Dette scenario er ikke utenkelig i forholdet mellom EU og Russland.

## **2.1 Liberal teori<sup>1</sup>**

Videre vil Andrew Moravcsiks tre kjerneantakelser for liberal teori bli presentert (Moravcsik 1997). Antakelsene vil danne det strukturell rammeverket i oppgaven. Derfor finner jeg det hensiktsmessig å gi en presentasjon av hans hovedideer, for å så i analysen av russisk energipolitikk bruke hovedpunktene i hans argumentasjon som retningslinje for hvordan dette forskningsdesignet blir utformet og gjennomført.

Fra et liberalteoretisk perspektiv er ikke preferansen til statene gitt på forhånd. Statenes preferanser blir skapt i et system der nasjonale aktører, internasjonale aktører og ulike forhold spiller inn. Individuelle aktører er de sentrale i internasjonal politikk, og staten er på den måten kun en aktør bestående av individer på aggregert nivå. Staters overlevelse er viktig, men kommer i annen rekke etter individuelle preferanser (Matthew and Zacker 1995: 118). Dette danner grunnlaget for hva Moravcsik (2003: 1) beskriver som: "... three hard core assumptions shared by all work within the liberal scientific research program in international relations..."

Den første antakelsen er at de primære aktørene på den internasjonale arenaen er individer og interessegrupper. Disse aktørene fremmer sine interesser på en rasjonell måte under materielle, sosiale og normbaserte begrensninger. "Political action is embedded in domestic and transnational civil society, understood as an aggregation of boundedly rational individuals with differentiated tastes, social commitments, and resource endowments" (Moravcsik 1997: 517). Tilnærmingen forutsetter at man begynner fra grunnen og analyserer oppover. Med andre ord analyseres individer og grupper før de politiske prosessene.

Denne antakelsen avviser at stater handler ut fra gitte preferanser, og aktørene er begrenset av både nasjonale og internasjonale faktorer. Aktørers søken etter profitt kan føre til både samarbeid og konflikt. Dersom en gruppe er dominerende nasjonalt, kan

---

<sup>1</sup> Deler av redegjørelsen for Moravcsiks tre antakelser om liberal teori, bygger på tidligere arbeid i STV 4224B, ved Universitetet i Oslo våren 2007.

dette føre til utnytting av andre aktører, selv om staten som en helhet er skadelidende (Moravcsik 1997: 517).

Den andre antakelsen er at statens politikk på den internasjonale arena gjenspeiler nasjonale forhold. I dette ligger det at de aktørene som er dominerende på nasjonalt nivå bidrar til å forme politikken staten fører på internasjonalt nivå. Dermed er statens interesse begrenset av nasjonale aktører og interessegrupper. Disse gruppenes identitet, interesser og makt former politikken. Makten kan være ulikt fordelt hos ulike grupper, noe som kan føre til at enkelte grupper blir representert i større grad enn andre. Oppsummerende kan det sies at den andre antakelsen sier at staten ikke søker å maksimere gitte preferanser, men isteden ønsker å oppfylle preferansene til den dominerende gruppen på nasjonalt nivå (Moravcsik 1997: 518-520).

Den tredje og siste antakelsen er at stater forsøker å nå sine mål i en verden der de er påvirket av ulike begrensninger fra andre stater. I det internasjonale systemet må stater ha et insentiv for å samarbeide, eller en grunn for å velge konfrontasjon. Begge tilnærmingene kan velges for å oppnå sine preferanser, men stater kan ikke følge sine preferanser uavhengig av andre staters preferanser og handlinger. Derfor avgjør det relative maktforholdet mellom stater i hvilken grad de når sine preferanser. Dersom to staters preferanser er forenlige er det stor mulighet for samarbeid. På den annen side, dersom stater har konkurrerende interesser vil dette kunne føre til konflikt. I et siste tenkt tilfelle der staters interesser er blandede vil dette kunne medføre en situasjon der stater vil forhandle for å finne løsninger (Moravcsik 1997: 520-521).

## **2.2 Teoretisk modell**

Som sagt er hensikten med oppgaven hovedsakelig å finne ut hvilke potensial som finnes, ikke å si så mye om dette potensialet faktisk blir brukt aktivt. For å kunne si noe om potensialet er det derfor viktig å finne en måte å måle potensialet på. Det politiske potensialet til en stat er begrenset av indre og ytre strukturelle forhold. Tsebelis (2002) vektlegger betydningen av konsensus blant den politiske eliten for å effektivt kunne utforme en politikk. Dersom det er stor uenighet blant eliten, vil det



ikke være mulig å skape utvikling i politikken. Hans måte å måle muligheten for politikkutvikling, er å se på graden av det han kaller ”vetoaktører” (Tsebelis 2002:2).

Begrepet vetoaktører er sentralt for den videre analysen. For det første kan vetoaktører være en del av den formelle maktstrukturen, som for eksempel parlamentet og regjeringen. Disse kalles institusjonelle vetoaktører. For det andre kan de være en del av opposisjonen. Disse kalles partisan vetoaktører. For det tredje, kan veto aktørene i enkelte tilfeller stå utenfor det politiske systemet (Tsebelis 2002: 19-20). Veto aktører definerer han som: ”...individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of status quo.” (Tsebelis 2002: 19).

Tsebelis (2002) vektlegger også betydningen av det han kaller ”agendasettere”. Dette er den, eller de, av vetoaktørene med mest makt til å fremme forslag om politisk endring. Dermed har agendasetterne stor makt over den politiske dagsordenen.

Alle system, også på internasjonalt nivå, vil ha noen vetoaktører med ulik ideologi og preferanser. Muligheten for agendasetteren(e) til å komme frem til politiske beslutninger er avhengig av tre faktorer: 1) Antall vetoaktører. 2) Graden av samhold blant dem. 3) Hvor stor ideologiske og interessemessige avstanden det er mellom agendasetter og vetoaktørene. Maktforholdet mellom de ulike aktørene vil også ha betydning. Dersom det er mange vetoaktører, med ulike interesser, vanskeliggjør det muligheten til å endre den politiske status quo. Dermed reduseres mulighetene til å føre en effektiv energipolitikk. I motsatt tilfelle, der det finnes få vetoaktører med like interesser øker muligheten for å føre en effektiv politikk (Tsebelis 2002: 1-3). På bakgrunn av dette kan man utlede en teoretisk modell. Modellen under illustrerer fire utfall:

### Ideologisk avstand mellom agendasetter(e) og vetoaktører

		<u>Liten</u>	<u>Stor</u>
<u>Få</u>	Antall vetoaktører	Stor mulighet for politisk effektivitet.	Begrenset mulighet for politisk effektivitet, avhengig av aktørenes makt.
		Mulighet for politisk handling, men effektiviteten begrenses av antall aktører.	Liten eller ingen mulighet for politisk effektivitet.
<u>Mange</u>			

**Modell 2.1**

Agendasetterne er avhengig av å fremme en politikk som er akseptabel for vetoaktørene, hvis ikke vil forslagene bli avvist og status quo opprettholdt. Deres suksess er dermed avhengig av hvor nært deres forslag til endring ligger preferansene til vetoaktørene. "If we know the preferences of veto players, the position of the status quo, and the identity of the agenda setters we can predict the outcome of the policymaking process quite well." (Tsebelis 2002: 3). Ved å identifisere agendasetterne, vetoaktørene og deres preferanser på de ulike nivåene, kan jeg si noe om hvilke energipolitiske muligheter og hvilke begrensninger Russland har. På bakgrunn av Tsebelis (2002) sitt bidrag kan man utled tre antakelser, en for hvert analysenivå:

**Individ og aktørnivå:** "Dersom man på individ og aktørnivået kan identifisere en liten og homogen gruppe agendasettere, med liten ideologisk avstand til få vetoaktører, vil dette øke muligheten til å drive en effektiv politikkutforming, og dermed styrke det energipolitiske potensialet til Russland."

**Nasjonalt nivå:** *"Dersom man på nasjonalt nivå finner en klar agendasetter, samt stor grad av institusjonell maktkonsentrasjon og stor grad av sammenfallende interesser, vil dette styrke muligheten for å drive en effektiv politikkutforming, og dermed styrke det energipolitiske potensialet til Russland."*

**Internasjonalt nivå:** *"Dersom man kan påvise at Russland er den sentrale agendasetteren og de andre landene utgjør få eller svake vetoaktører, vil dette styrke det energipolitiske potensialet til Russland."*

Moravcsiks kjerneantakelser for liberal teori vil utgjøre det analytiske rammeverket i denne oppgaven. Antakelsene som er utledet tidligere, basert på Tsebelis sitt bidrag, vil bidra til å gi mening til funnene på de ulike nivåene.

### **3 Metodologiske betraktninger<sup>2</sup>**

Hensikten med dette kapitlet er å redegjøre for den metodologiske tilnærmingen i oppgaven, og samtidig bevisstgjøre hvilke metodologiske styrker og svakheter en analyse som dette har.

#### ***3.1 Metodologisk tilnærming til russisk energipolitikk***

Russisk energipolitikk er et stort og kompleks område. Det empiriske universet er også ofte vanskelig å få tilgang til. Flere faktorer har betydning for det energipolitiske forholdet mellom EU og Russland, og det er verken mulig eller innenfor oppgavens ramme å analysere alle. Min valgte tilnærming til oppgaven er derfor å forsøke ved hjelp av teori å systematisere empirien som kan si noe om Russlands energipolitiske potensial. For å komme frem til hvor stort dette potensialet er, vil jeg i oppgaven bruke rammeverket som liberal teori legger til grunn. Dette vil gi en analyse på både individ/aktør nivå, nasjonalt nivå og internasjonalt nivå. De ulike nivåene vil videre analyseres med bakgrunn i en modell, som vil gi en indikasjon på hvilket energipolitisk potensial Russland har gjennom gass eksporten.

Jeg finner det ikke hensiktsmessig å benytte statistiske analysemetoder i denne oppgaven grunnet energipolitikkenes kompleksitet. Oppgaven legger opp til en analyse der mange faktorer har innvirkning på Russlands energipolitiske potensial. For å identifisere de ulike faktorene finner jeg det derfor mest hensiktsmessig med en kvalitativ caseanalyse. Styrken med en caseanalyse er analytisk kontroll, heller en statistisk representativitet (Andersen 2005: 54-55).

En annen årsak til at case er en fornuftig tilnærming til min problemstilling, er det forskningsdesignet som mitt teoretiske rammeverk legger opp til. Ettersom jeg ønsker å analysere på flere nivå, der blant annet ideologisk avstand mellom enkeltaktører vil bli sentralt, er det viktig med en tilnærmingssåte som tar hensyn til

---

<sup>2</sup> Deler av metodekapitlet bygger på tidligere arbeid i STV 4020 ved Universitetet i Oslo våren 2006.

nyanser. Ragin (1992: 763) mener en av styrkene med caseanalyse er å gi et nyansert bilde av et fenomen.

### **3.2 Hvilken type case?**

Ettersom det overordnede målet med oppgaven er å analysere hvilket energipolitisk potensial Russland besitter gjennom gasseksport, vil det være naturlig å analysere under hvilke begrensninger russisk energipolitikk utformes. Dermed blir Russlands energipolitikk den sentrale analyseenheten og dermed casen i denne oppgaven. Fordi jeg studerer et fenomen, russisk energipolitikk, faller oppgaven innenfor det Yin (2003: 40-42) definerer som "single case" studie. Likevel vil i tillegg to mer spesifikke caser bli analysert i oppgaven, Nord Stream og gasskrisen i Ukraina. Dette kan skape forvirring om hva som er den sentrale casen min, og hvilken type casestudie oppgavens forskningsdesign faller inn under.

Yin (2003) mener et "single case" studie ofte kan inneholde flere analyseenheter på ulike nivå. Mens russisk energipolitikk vil bli den sentrale casen i analysen, vil Nord Stream og Ukraina være underordnede case med betydning for den sentrale analyseenheten. Dette kalles et "forankret casestudie" (Yin 2003: 42-43). Fordelen med en forskningsdesign som dette, er at enheter helt ned på individnivå tas hensyn til i analysen. Dette fordi designet bygger på en logikk der den sentrale forskningsenheten blir brutt opp i mindre enheter, noe som gir et mer nyansert bilde (Yin 2003: 43).

Liberal teori legger de strukturelle premissene for denne oppgaven. Ettersom liberal teori legger til grunn en analyse på flere nivå, vil et forankret casestudie være hensiktsmessig. En svakhet med forankrede casestudier er dersom man blir for opptatt av de underordnede casene at man glemmer å komme tilbake til oppgavens sentrale analyseenhet (Yin 2003: 45). Dette vil jeg prøve å unngå ved å analysere de underordnede casene med bakgrunn i samme teoretiske modell som brukes i resten av oppgaven, og etter hver av analysene komme tilbake til hva de underordnede casene kan gi av informasjon i forhold til den sentrale analyseenheten.

### **3.3 Oppgaven som et teoretisk fortolkende casestudie**

Målet med å bruke teori i denne oppgaven, er å systematisere et stort empirisk univers på en fornuftig måte. Dermed faller oppgaven også inn under det Andersen (2005: 68-69) kaller et teoretisk fortolkende casestudie. Hensikten med teoribruk i et slikt forskningsdesign er ikke å teste ulike teoretiske tilnærminger opp mot hverandre, men heller å bruke eksisterende teoretisk kunnskap til å systematisere empirien som har betydning for fenomenet som undersøkes. Selv om jeg i teorikapitlet drøfter liberal teori i forhold til et realismeperspektiv, var ikke hensikten med dette å ta del i en større teoridebatt, men heller å avklare hvorfor liberal teori passer best til å systematisere det empiriske universet oppgaven beveger seg innenfor.

### **3.4 Metodologiske betraktninger av oppgavens teoretiske rammeverk**

Teori bør velges bevist med tanke på hvilken analyseenhet som skal undersøkes, og hvilke spørsmål man ønsker å finne svar på. Det teoretiske rammeverket i denne oppgaven består i all hovedsak av to komponenter. For det første struktureres oppgaven gjennom antakelsene som legges til grunn i Moravcsiks (1997) liberale teori. Årsaken til at jeg valgte denne teoretiske tilnærmingen, er at den bidrar til å få en dyp forståelse av et uoversiktlig empirisk univers. Enkeltaktører og enkeltpersoner betydning har fått stor oppmerksomhet i debatten rundt det energipolitiske forholdet mellom Russland og EU, derfor var liberal teori et naturlig valg fordi den tar hensyn til disse faktorene.

I et teoretisk fortolkende casestudie er det viktig å legge til grunn en teori med troverdighet. For det første er liberal teori vel etablert innenfor samfunnsvitenskapen. For det andre er Andrew Moravcsiks en etablert og respektert forsker innenfor det teoretiske fagfeltet, og kan dermed tillegges stor troverdighet.

Den andre teoretiske komponenten i oppgaven, er den teoretiske modellen som utarbeides med bakgrunn i Tsebelis (2002) sitt bidrag om politisk effektivitet. Modellen som utledes er relativt enkel. Dette gjør at analysen blir oversiktlig og lett

forståelig. En mulig innvending er at en så enkel modell går glipp av en del nyanser. Likevel mener jeg modellen fanger viktige aspektene for å analysere Russlands energipolitiske potensial, ettersom potensialet vil være begrenset dersom premissene for effektiv politikktutforming ikke er til stede. Dessuten er det ikke mulig i å fange alle aspektene i en analyse.

### **3.5 Kilder**

Bruk av kilder og kildens troverdighet vil ha betydning for validiteten til slutningene som blir truffet. Derfor er det viktig å ha en kritisk tilnærming til kildematerialet som brukes. Store deler av oppgaven bygger på sekundærkilder. Kildene består stort sett av aviser, rapporter, fagartikler eller bøker. Det finnes flere åpenbare problem med å bruk av sekundærlitteratur i en analyse som man bør være bevist på. For det første kan det stilles spørsmål med kildens reliabilitet. Kilden kan være misvisende, eller direkte feil. For det andre kan opphavet til kilden ha en egen agenda bak det som blir skrevet. Dette kan gi et farget eller feil inntrykk av virkeligheten. For det tredje, kan man selv feiltolke kilden (Yin 2003: 85-86).

Det må tas hensyn til alle ovennevnte problem i denne analysen. Enkelte av kildene mine er hentet fra internett, og kan derfor fremstå som usikre. For å unngå feilinformasjon har jeg derfor kun brukt kilder som jeg med rimelig sikkerhet har hatt muligheten til å sjekke opphavet til. Dette har blant annet blitt gjort ved å undersøke hvilken posisjon eller kompetanse forfatteren har for å uttale seg om russisk energipolitikk og hvilken organisasjon vedkommende tilhører. Det samme gjelder problemet med at opphavet til kilden har en egen agenda med det som blir skrevet. Dette problemet kan sies å være spesielt stort når jeg tar i bruk kilder med russisk opphav, fordi det finnes en praksis i Russland for å opprette ”forskningsinstitusjoner”, uten at det finnes akademisk grunnlag for det. Det er ikke uvanlig at enkeltpersoner, gjerne innenfor forretningsverden, oppretter såkalte forskningsorganisasjoner som talerør for egne interesser (Golosov 2006a). Derfor har jeg vektlagt å kvalitetssjekke de russiske kildene mer enn de øvrige kildene.

Med bruk av sekundærkilder er feiltolkning alltid en mulighet. Dette unngås ved å vise nøyaktighet når man leser og refererer til andres arbeid. Generelt er den beste løsningen for å unngå problemene med sekundærlitteratur, å basere analysen på så mange kilder som mulig. Dersom flere kilder hevder det samme, styrker dette troverdigheten til funnene i analysen (Kjeldstadli 1999: 178).

At sekundærlitteratur benyttes i for stor grad, er en mulig innvending mot oppgaven. Dette er en problematikk jeg er klar over. Likevel mener jeg tilnærmingen er forsvarlig. For det første ville alternative tilnærminger som intervju og bruk av offentlige dokumenter trolig krevd at jeg snakket russisk, noe jeg ikke gjør. For det andre er beslutningsprosessene i russisk politikk og energisektor vanskelig tilgjengelige. Derfor ville en oppgave med et så generelt perspektiv som denne vært vanskelig å kun basere på primærkilder, innenfor rammene av en masteroppgave. Det som derimot kan innvendes mot bruk av sekundærlitteratur er at det ikke gir ny empirisk kunnskap, men kun systematiserer alt eksisterende kunnskap. Å systematisere kjent empiri har likevel en verdi i seg selv, fordi det kan gi nye innfallsvinkler til fenomenet som undersøkes. Dermed vil jeg si at oppgavens styrke ligger i måten den kombinerer eksisterende empiri og teori på, som kan gi ny innsikt i russisk energipolitikk.

### **3.6 Validitet og reliabilitet**

Generelt er validitet og reliabilitet mål på kvaliteten til en undersøkelse. Reliabilitet sikter til hvordan målingene leder frem til resultatene. Det sentrale med hensyn til reliabilitet er graden av nøyaktighet. Validitet sikter til hva som blir målt, og dataens relevans for problemstillingen i analysen. Gjennom en operasjonell definisjon forsøker man å fange innholdet i en analyseenhet (Hellevik 2003:183). Yin (2003: 33-34) mener ethvert forskningsdesigns kvalitet bør ses i lys av validitet og reliabilitet. Han setter opp fire kriterier som kan indikere hvor god en forskningsdesign er: Begrepsvaliditet, indre validitet, ytre validitet og reliabilitet. Jeg vil bruke dette rammeverket for å redegjøre for styrker og svakheter med eget forskningsdesign.



Begrepsvaliditeten sier noe om samsvaret mellom den teoretiske og operasjonelle definisjonen av et begrep. Målet er å finne et sett med indikatorer som fanger størst mulig del av analyseenheten. Dersom indikatorene man bruker i den operasjonaliserte definisjonen er egnet til å måle det teoretiske begrepet er begrepsvaliditeten god (Yin 2003: 35). Begrepsvaliditet er spesielt viktig med hensyn til abstrakte begreper. Russisk energipolitisk potensial er et abstrakt begrep. Derfor er det nødvendig i mitt tilfelle å bruke relevante operasjonelle definisjoner for fange innholdet i begrepet (Christophersen 26.01.2006).

Indikatorene som jeg bruker for å måle det energipolitiske potensialet er utledet fra en etablert teori om agendasettere, vetoaktører og deres ideologiske avstands betydning for effektiv politikkutforming. Modellen bidrar til å forenkle det empiriske universet på en bra måte, og omfatter viktige deler av energipolitikken på ulike nivå. Modellen kan også benyttes til å analysere de to underordnede casene i analysen, Nord Stream og gasskrisen i Ukraina. Selv om indikatorene som legges til grunn for den teoretiske modellen fanger viktige deler av analyseenheten, kan det innvendes at viktige deler også blir utelatt. Ettersom indikatorsettet legger aktører på ulike nivå til grunn, tas det ikke hensyn til andre faktorer som tekniske begrensninger. Selv om det er ønskelig å fange størst mulig del av universet, vil man alltid bli nødt til å ta noen strategiske valg i forhold til hvilke indikatorer som er viktigst for en analyse, ettersom universet er uendelig stort. På bakgrunn av dette mener jeg min begrepsvaliditet er tilfredsstillende.

Indre validitet omhandler kausale slutninger. Indre validitet refererer til muligheten for å forklare kausale årsaksforhold. På generell basis er dette ofte et problem i en kvalitativ caseanalyse. For det første kan man ikke si noe om styrken på de kausale forholdene, ettersom analysen ikke bygger på et tallmateriale. For det andre kan man møte på problemer med å identifisere de kausale retningene. Er det X som fører til Y, eller Y som fører til X (Yin 2003: 36). Det overordnede målet med oppgaven er å se om det finnes en sammenheng mellom gasseksport og utenrikspolitisk potensial. Det er derimot ikke mulig å si noe sikkert om den kausale styrken eller retningen til sammenhengen. Dette blant annet fordi det er vanskelig å kontrollere for

bakenforliggende variabler. Styrken til casestudier ligger derimot i muligheten til å identifisere kausale mekanismer (Gerring 2004: 348). Derfor er det ønskelig på bakgrunn av analysen, å se om en antakelse om at det finnes en sammenheng mellom gass eksport og politisk potensial blir styrket eller svekket, uten å si noe om den kausale retningen eller styrken.

Et mål med en casestudie er å studere et fenomen for å kunne si noe om en større gruppe fenomener, basert på et ønske om å kunne generalisere. Muligheten til å generalisere avhenger av analysens ytre validitet. Ettersom en kvalitativ casestudie ikke er basert på statistisk representativitet kan muligheten til å generalisere virke lav. Yin (2003: 37) mener derimot at det er mulig å generalisere på bakgrunn av det han kaller analytisk kontroll. Selv om generalisering ofte er ønskelig, er det ikke alltid mulig. Jeg mener russisk gass eksport kan ses på som et unikt fenomen, og på bakgrunn av dette kan det være vanskelig å generalisere. Selv om land som Norge og Algerie også er store gass eksportører til EU, er russisk gass eksport av en annen karakter. Blant annet med bakgrunn i Russlands rolle som tidligere supermakt. Derfor er muligheten til å generalisere til lignende fenomener liten. Likevel kan det være ønskelig å si noe utover fenomenet som studeres (Andersen 2005: 61).

Gerring (2004: 344) skiller mellom det han kaller formelle og uformelle analyseenheter. Den formelle analyseenheten er den som blir utsatt for en dyptgående analyse. I denne analysen vil Russlands energipolitiske potensial være den formelle analyseenheten. Likevel legger problemstillingen opp til at jeg vil undersøke om EUs økte frykt for egen energisikkerhet er berettiget. Denne delen av problemstillingen vil i stor grad besvares med bakgrunn i hvilket energipolitisk potensial Russland besitter. Dermed blir EUs energipolitiske usikkerhet den uformelle analyseenheten, som betegnes av en mer overfladisk analyse (Gerring 2003: 344). Selv om dette ikke er å generalisere direkte fra casen til lignende fenomener, legges det i oppgaven opp til å si noe utover hvilket energipolitisk potensial Russland besitter.

Reliabilitet viser til nøyaktighet i måleoperasjonen. Dersom den samme måleoperasjonen gjentas flere ganger og man finner det samme resultatet er reliabiliteten god. Andre skal også være i stand til å overprøve funnene i analysen. Derfor er nøyaktige kildehenvisninger viktig. Uten korrekte og nøyaktige kildehenvisninger er det ikke bare vanskelig for andre og undersøke kilden, men det kan også bli vanskelig for deg selv å gå tilbake å gjennomføre analysen på nytt (Yin 2003: 37-39). Jeg mener reliabiliteten er ivaretatt i oppgaven gjennom gode kildehenvisninger, noe som øker analysens gjennomsiktighet. Dessuten har jeg redusert muligheten for feiltolkning ved å bruke flere kilder for å understreke samme poeng der det lar seg gjøre. Som omtalt tidligere har jeg også en kritisk tilnærming til kildenes troverdighet.

I dette kapitlet har det blitt redegjort for den metodologiske tilnærmingen til oppgaven. Ettersom jeg ikke bygger på statistisk materiale, men undersøker et avgrenset fenomen, kan oppgaven klassifiseres som en kvalitativ casestudie. Samtidig er det et teoretisk fortolkende casestudie. Analysen bygger i stor grad på sekundærlitteratur og kan kritiseres for å bringe lite ny kunnskap. Analysens styrke er derimot å kombinere kjent empirisk kunnskap med teori, for å gi nye innfallsvinkler til russisk energipolitikk. Mine indikatorer, som bygger på min teoretiske modell, fungerer godt til å måle Russlands energipolitiske potensial. Derfor vil jeg hevde at begrepsvaliditeten er tilfredsstillende. Ettersom oppgaven min er en deskriptiv analyse, kan jeg si lite om kausal styrke eller retning. Likevel bygger problemstillingen på en antakelse om at det finnes en kausal mekanisme mellom gasseksport og utenrikspolitisk potensial. Generalisering er ikke et mål med oppgaven ettersom jeg anser russisk energiekspert som et unikt fenomen, som vanskelig kan overføres til andre lignende fenomener. Oppgavens reliabilitet har blitt forsøkt ivaretatt etter beste evne, blant annet ved nøyaktig kildehenvisninger.

## 4 Skrittvis analyse

Hensikten med denne delen er å besvare oppgavens problemstilling:

*Hvilket utenrikspolitisk potensial besitter Russland gjennom gassseksport? Gir potentialet grunnlag for den energipolitiske usikkerheten i EU?*

### 4.1 Individ og aktørnivå

Ettersom oppgavens struktur bygger på Moravcsik (1997) sin tolkning av liberal teori finner jeg det hensiktsmessig å begynne analysen på individ og aktørnivå. I denne delen vil det bli sentralt å identifisere hvilke nasjonale aktører som har innvirkning på utformingen av Russland sin energipolitikk. Jeg vil først ta for meg de mest sentrale selskapene innenfor energisektoren og redegjør for hvilke formelle og uformelle bånd de har til staten. Deretter vil jeg bryte opp selskapene på individnivå for å lete etter fellesnevner hos personer med sentrale posisjoner i selskapene. På dette nivået blir det også viktig å finne ut hvilken grad av tilknytningen denne gruppen har til staten, og særlig den utøvende makt ved president Putin. Både selskapene og sentrale personer i selskapene kan potensielt være både agendasettere og vetoaktører. Derfor blir det viktig å identifisere hvilke roller de har i utformingen av Russlands energipolitikk.

### 4.2 Gassgiganten Gazprom

TEK, en forkortelse for ”Toplivno Energeticheskii Kompleks” er betegnelsen på energisektoren i Russland. Enkelte har hevdet at sektoren har, og at den i stadig større grad vil få, innvirkning på Russlands utenrikspolitikk på grunn av stor økonomisk betydning og tette bånd til staten. Noen hevder energisektoren har overtatt den dominerende rollen militæret en gang hadde i Sovjetunionen (Balmaceda 1998: 265). Ettersom jeg ønsker å undersøke det utenrikspolitiske potentialet, blir det derfor viktig å analysere hvem som styrer gasssektoren, og videre hvilke bånd som finnes til statsapparatet.

Den absolutt største aktøren innenfor TEK er Gazprom. Selskapet er selve bærebjelken i russisk gassproduksjon og gasseksport. Selskapet står for ca 90 prosent av samlet russisk gassproduksjon. Samtidig har selskapet kontroll over rørnettet for langtransport av gass. (Johnson 2005: 271; Basaran og Cesar 2003: 2). Ut fra dette kan man anta at Gazprom er det selskapet med størst potensial til å påvirke energipolitikken, enten som agendasetter eller vetoaktør, og vil derfor bli tillagt stor vekt i analysen.

Da Sovjetunionen kollapset i 1991, fantes det sterke ønsker om å bryte Gazprom opp i flere enheter for å skape økt konkurranse i tråd med markedsliberalistiske ideer. Likevel ble selskapet i første omgang i 1992, gjort til et rent statlig foretak med de facto monopol på eksport av gass. I 1993 ble derimot Gazprom gjort om til et aksjeselskap der staten hadde en eierandel på kun 38.7 prosent (Larsson 2006: 138). Graden av statlig innvirkning var likevel høy. Selskapet var blant annet forpliktet til å levere gass til subsidierte priser til nasjonal industri og privat bruk. Dette resulterte i at store deler av overskuddet fra eksporten ble spist opp av underskudd på det nasjonale markedet (Estrada, Moe og Martinsen 1995: 259-265).

Putin kom til makten delvis som et resultat av støtte fra oligarkene, en russisk elite som hadde tjent sine penger innenfor blant annet energisektoren. I begynnelsen av sin første presidentperiode, overlot Putin det meste angående økonomi til statsminister Mikhail Kasyanov, som generelt var tilhenger av de-regulering og privatisering. Sent i 2003 gjorde Putin det derimot klart at en restrukturering av gassmarkedet ikke lenger var aktuelt. Dermed stoppet han all form for liberalisering av gassektoren. Statens rolle og energipolitikkens filosofi ble endret drastisk etter starten på Putins andre presidentperiode (Milov 2005: 7).

Alt mot slutten av sin første presidentperiode hadde Putin gjort fremstøt for å sikre seg større kontroll over Gazprom. Enkelte har hevdet at dette grunnet i at Putin nå anså selskapet som et geo-strategisk redskap for staten, og at det derfor burde være underlagt større grad av statlig kontroll (Basaran og Cesar 2003: 10). Selv om Gazprom stort sett handlet lojalt overfor Kreml, ble det ansett som problematisk at

selskapet ved enkelte tilfeller ikke hadde handlet i tråd med statens interesser (Basaran og Cesar 2003: 11). I løpet av 2005 økte den russiske statens eierandel i selskapet til 51 prosent og staten ble dermed majoritetseier. Mye tyder på at den statlige kontrollen over selskapet er større enn eierandelen skulle tilsi (Larsson 2006: 138).

Peeter Vahtra og Kari Liuhito (2004: 94) kategoriserer russiske selskaper etter grad av tilknytning til den russiske staten. Graderingen har seks ulike nivåer, der selskapene med høyest grad av tilknytning blir kalt patrioter. De definerer patrioter som statskontrollerte selskaper innenfor strategiske industrier som sikrer Russland et sterkt politisk virkemiddel (Vahtra og Liuhito 2004: 95). Gazprom blir som et av to selskaper klassifisert som patriot. Ut fra denne beskrivelsen kan man hevde at det er svært tette bånd mellom politiske aktører og selskapet.

Andre har gått enda lengre i sin beskrivelse av båndene mellom den russiske staten og Gazprom: "It is hard to say where Gazprom ends and the Russian state begins." (Ruthland 1997: 8). Han mener videre at alle som kommer til makten i Russland må leve med Gazprom, for uten Gazprom vil det bli vanskelig å leve i det hele tatt. Dersom presidenten er avhengig av Gazprom indikerer dette at selskapet kan trumfe politisk makt, og at det dermed er Gazprom som er agendasetteren. Balmaceda (1998: 266) peker på denne muligheten, og hevder at det kan være energisektoren som manipulerer staten for å nå sine mål og ikke motsatt. På den annen side virker det som politiske aktører har et sterkt grep om selskapet. Dette fordi økonomiske hensyn ofte blir tilsidesatt for å tilfredsstille de politiske hensynene (Larsson 2006: 283).

En illustrasjon på dette er Rem Vyakhirev, tidligere sjef for Gazprom, sin uttalelse: "We are not simply producing and selling gas. We are pursuing a popular, socially-oriented policy whose significance goes beyond narrow economic calculation." (Sitert i Ruthland 1999: 184). Stern (2005: 172-173) mener at Gazprom ikke lenger er en stat i staten, men en integrert del av staten, med direkte bånd til presidentmakten. Videre er Gazprom et akseptert instrument både for å oppnå innenriks og utenrikspolitiske mål. Med bakgrunn i at Putin som representant for staten har strammet sitt grep om

Gazprom, som er den største gassprodusenten, vil jeg i resten av analysen argumentere for at Putin er den sentrale agendasetteren på individ og aktørnivå. Med økt kontroll over Gazprom hindrer han ikke bare selskapet i å bli en agendasetter, men kontrollerer samtidig en mulig vetoaktør.

Ettersom russisk politikk ofte er preget av lukkede prosesser, er det umulig innenfor rammene av denne oppgaven å fastslå om Russlands energipolitikk er et uttrykk for Putins personlige holdninger. Derfor er det viktig å presisere at når jeg anser Putin som den sentrale agendasetteren, er jeg oppmerksom på at aktører som ikke blir fanget av denne analysen, kan være de reelle agendasetterne. Derfor vil Putin som agendasetter forstås som den politikken som utformes og uttrykkes fra Kreml.

I tillegg til å være den største produsenten av gass, står Gazprom for bortimot all transport av russisk gass gjennom rør. Dette er en viktig faktor dersom man skal drive gassdiplomati (Larsson 2006: 159-161). Årsaken til at kontroll over rørnett er så viktig har sitt opphav i gassmarkedets natur, som i motsetning til olje er svært avhengig av transport gjennom rørnett. Dette fører igjen til at gassmarkedet ikke er så fleksibelt som oljemarkedet. Selv om LNG utbygges i stadig større grad, er rørtransport fremdeles det dominerende (Johnson 2005: 265; Thorvik 2008). Viljen til å gi slipp på Gazproms monopolistiske posisjon har vært liten. Fra selskapets side har dette blitt begrunnet med at en privatisering av markedet vil skape for mange uavhengige aktører med ulike standarder til sikkerhet og vedlikehold av rørnett. Noe som igjen vil true leveransesikkerheten. (Larsson 2006: 160).

Fra politisk hold har det heller ikke vært aktuelt å privatisere. I et møte med den tyske forbundskansleren, Gerhard Schroeder, gjorde Putin det klart at en liberalisering av transportmarkedet var uaktuelt: "The gas pipeline system is the creation of the Soviet Union. We intend to retain state control over the gas transportation system and Gazprom. And the European Commission should not have any illusions. In the gas sector, they will have to deal with the state." (Sitert i Fredholm 2005: 9). Også senere i en tale holdt den 29. april 2004, understreket Putin sitt ståsted: "At the moment I

consider that there are no grounds for the state to give up its control over pipeline transportation.” (Sitert i Fredholm 2005: 9) Begge uttalelsene gir en indikasjon på hvilke holdninger den Putin har til liberalisering av gassmarkedet.

Mangelen på liberalisering har møtt kritikk fra blant annet EU, fordi dette har ført til mangel på nye investeringer i gassproduksjonen. Milov (2005: 8) peker på at mens uavhengige private aktører har vært i stand til å doble sin produksjon, har ikke Gazprom vært i nærheten av slike tall. Dette kan dog sies å være en noe tvilsom sammenlikning, ettersom den ikke tar hensyn til selskapenes størrelse, og en logisk slutning vil være at det er lettere å doble produksjonen til en liten aktør fremfor en stor. Likevel førte Gazproms manglende inntjening i følge Fredholm (2005) til at Putin innså at han måtte foreta enkelte grep. De-monopolisering ble vurdert som en mulighet. Problemet var å samtidig beholde statlig kontroll over naturressursene. Løsningen ble å erstatte lederen for Gazprom med en lojal, politisk korrekte venn fra sin tid før han ble president (Fredholm 2005: 19). Politisk korrekt viser her til et politisk ståsted i tråd med Putins.

Da Vyakhirev ble avsatt som direktør for Gazprom, og erstattet av en gammel venn av Putin, Aleksei Miller i mai 2001, markerte det starten på en ny politikk (Fredholm 2005: 19-22). Liberalisering av Gazprom ble avsluttet kort etter, da Putin den 26. desember 2002 gjorde det klart at Gazprom var for strategisk viktig til å bli delt opp i flere enheter. Likevel fortsatte prosessen med å utnevne lojale venner i sentrale posisjoner, for å konsolidere sin egen makt (Fredholm 2005: 1). Dette vil bli temaet for neste del av analysen på individnivå.

### **4.3 Individnivå**

Båndene mellom energisektoren og statsapparatet er ikke et nytt fenomen. Før presidentvalget i 1996 var daværende president Boris Jeltsins posisjon svært svekket etter år med økonomisk nedgang, manglede pensjonsutbetalinger og stor nasjonal misnøye. Til tross for dårlige meningsmålinger kort tid før valget vant Jeltsin likevel. Det er åpenbart flere forklaringer på hvorfor han vant, men en viktig årsak var en



intensiv valgkamp med enorm ressursbruk. Ettersom Jeltsin selv ikke hadde ressursene til å føre en slik valgkamp, ble han nødt til å søke støtte hos oligarkene. Men denne støtten kom ikke uten betingelser. Jeltsin sto etter valget i gjeld til oligarkene (Sakwa 2002: 182). Som gjennytelse krevde oligarkene større makt og påvirkningskraft over energiressursene, hvilket de fikk (Goloso 2006a).

Forskjellen på forholdet mellom energisektoren under Jeltsin og Putin er likevel klar. Under Jeltsin var det oligarkene som la press på staten. Putin kan sies å ha reversert denne trenden, ved å innsette en ny gruppe politisk korrekte oligarker, som istedenfor å legge press på staten handler i henhold til statens interesser (Larsson 2006: 164). Dermed kan Putin sies å være agendasetteren, og ikke oligarkene som tidligere. Denne nye eliten blir ofte omtalt som "siloviki". Siloviki kan defineres som: "representatives of the 'power ministries' in the Interior Ministry, Security Service and Defence Ministry." (Kuzio 2005: 6). Silovikienes rolle innenfor energisektoren vil bli drøftet senere.

Jeg har tidligere vist hvordan statsmakten i Russland har stor, og økende kontroll over størstedelen av gassindustrien. Videre blir det viktig å drøfte hvorvidt Putin, gjennom ansettelse av lojale silovikis i gassektoren, har styrket sin indirekte kontroll (Fredholm 2005: 9). Det blir også viktig å identifisere om denne eliten har sammenfallende eller avvikende interesser i forhold til Putin, for å kunne si noe om Putins muligheter til å føre en effektiv energipolitikk, i tråd med min første antakelse.

Energieliten i Russland består først og fremst av noen få selskaper, noen byråkratiske enheter, Kreml og sikkerhetstjenesten (Larsson 2006: 168). Innenfor de ulike enhetene i denne energieliten er det stor grad av overlapping. Selv om sikkerhetstjenesten ikke utad har noen direkte makt over den byråkratiske delen av energipolitikken, bidrar den ofte til å implementere bestemmelser i tråd med Putins ønsker (Larsson 2006: 168-169). Ettersom mye av sikkerhetstjenestens aktiviteter er hemmeligstemplett er det vanskelig å finne ut sikkert hvordan energipolitikken blir påvirket av dem. Det som

derimot kan fastslås er at en stor grad av silovikiene har direkte bånd til FSB, og at silovikiene videre har tette bånd til presidentmakten.

Larsson (2006: 118) hevder at så mye som 58 prosent av det han kaller Putins indre krets består av silovikis. En fellesnevner for mange av dem er at de har bånd tilbake til Putins periode i St. Petersburg. Gjennom sin tid i administrasjonene til ordfører Anatoly Sobchak bygde Putin seg et nettverk av venner som i dag besitter flere av de mektigste stillingene både i presidentadministrasjonen og gassektoren. Denne gruppen blir ofte omtalt som ”St. Petersburg klanen”. Alexei Miller som er en gammel alliert av Putin tilhører denne klanen. Han er i dag direktør for Gazprom. Hans bånd til Putin er veldig klare. Noe som blir understreket gjennom at han, som eneste industrielle leder, møter Putin tre ganger i uken. Dette kan også være en indikator på hvilken betydning Gazprom har for Putin (Larsson 2006: 116-117).

En annen som tilhører Putins indre krets er Dmitry Medvedev. Han er i dag styreleder i Gazprom. Dette er en posisjon han ifølge Baev (2008) fikk for å styrke Putins kontroll over Gazprom. Siden Putins maktovertakelse har han i tillegg hatt flere ledende politisk administrative posisjoner, blant annet leder for presidentadministrasjonen (Gazprom 2008a). I dag er Medvedev visestatsminister og ble sent i 2007 utpekt av Putin som hans etterfølger (Aftenposten: 17.12.2007). Noe som førte til en klar valgseier i presidentvalget. Medvedev er ikke selv å regne som en siloviki, men er en lojal støttespiller til presidenten (Baev 2008). ”Gazprom er i økende grad blitt knyttet til den utøvende makt, og både Miller og selskapets styreformann Dmitry Medvedev er Putins menn.” (Moe 2006: 4).

I 2005 hadde seksten av de totalt nitten opprinnelige i Gazproms selskapsledelse blitt skiftet ut. Totalt hadde 8 av dem bånd direkte til Putin, eller var en del av St. Petersburgklanen (Stern 2005a: 172). Dette taler for en stor konsentrasjon av energipolitisk makt innenfor en liten gruppe mennesker med lik bakgrunn. Dersom man ser tilbake til min først antakelse, vil dette redusere antall vetoaktører ettersom man kan identifisere en relativt liten og homogen gruppe med mye makt. Det er

derimot ikke sikkert at det energipolitiske potensialet er styrket, ettersom ideologisk nærhet mellom denne eliten også er et kriterium for å kunne drive en effektiv politikk. Dette vil bli drøftet i neste delkapitel. Tabellen under viser andre som har bånd til den utøvende makt, samtidig som de sitter i viktige posisjoner i energisektoren.

Navn	Bånd til statlig makt	Stilling i energisektoren
Aleksei Miller	Gammel venn av Putin og del av "St. Petersburg klanen"	Konsernsjef i Gazprom (Gazprom 2008b)
Medvedev Dmitry Anatolievich	Vise-statsminister, og presidentkandidat med støtte fra Putin.	Styreleder i Gazprom (Gazprom 2008b)
Gazizullin Farit Rafikovich	Minister for statlig eiendom frem til 2004	Styremedlem i Gazprom (Gazprom 2008b)
Gref German Oskarovich	Minister for handel og økonomisk utvikling	Styremedlem i Gazprom (Gazprom 2008b)
Khristenko Viktor Borisovich	Minister for energi og industri	Styremedlem i Gazprom (Gazprom 2008b)
Yusufov Igor Khanukovich	Presidentens representant i energisaker	Styremedlem i Gazprom (Gazprom 2008b)
Vyazalov Sechin	Nestleder for presidentadministrasjonen	Styreleder i Rosneft (OECD 2004a: 8)
Vladislav Surkov	Nestleder for presidentadministrasjonen	Styreleder i Transnefteprodukt (OECD 2004a: 8)

**Modell 4.1**

Selv om ikke alle som har sentrale posisjoner innenfor energisektoren er silovikis, er antall silovikis i sentrale posisjoner i seg selv talende (Fredholm 2005: 9). Likevel er det som sagt ikke sikkert at silovikene ligger interessemessig nært Putin. Derfor blir det viktig å påvise silovikienes interesser. Sammenfallende interesser vil kunne styrke Putins muligheter til å drive en aktiv energipolitikk, ettersom mindre intern motstand vil kunne gi bedre grunnlag for en effektiv politikkutforming, i tråd med min teoretiske modell.

#### **4.4 Ideologisk avstand**

Ruthland (1999: 185) mener at neoimperialismen har bred støtte i Russland. Ønsket om å igjen fremstå som en stormakt lever i høyeste grad hos politiske ledere i landet. Energipolitikk kan være middelet til dette målet. Jeg har tidligere vist at silovikiene har en viktig rolle innenfor energisektoren. Deres betydning for sektoren er i tråd med liberal teori, ettersom politikken er et aggregert resultat av ulike aktører og individer (Moravcsik 1997: 517). Smith (2006: 33) hevder at de fleste silovikiene er statskonservative. Dette innebærer blant annet at de er motstandere av å svekke statlig eierskap i strategisk viktige industrier. Fremveksten av en uavhengig, gjennomslukt privat sektor vil kunne gi vestlige firmaer tilgang til vitale deler av Russlands industri, noe som igjen vil føre til at staten ikke lenger har kontroll over sin egen sikkerhetspolitiske skjebne. Dette motsetter de statskonservative silovikiene seg. (Smith 2006: 32-33).

Dersom man ser på noen av Putins grep for å hindre vestlige firmaer å få kontroll over strategiske industrier, er dette i tråd med statskonservative silovikier. For det første har han begrenset utenlandsk eierskap i Gazprom til 20 prosent. For det andre har ingen utenlandske selskap lov til å eie mer en 49 prosent av selskaper som opererer innenfor utvinning av naturressurser (Fredholm 2005: 9). Dette indikerer at den ideologiske avstanden mellom Putin som agendasetter, og silovikiene som mulige vetoaktører ikke er stor.

En annen indikator på at den ideologiske avstanden ikke er stor er silovikienes bakgrunn. Det kan forventes at mange av silovikiene deler de samme oppfatningene ettersom flere av de har felles bakgrunn fra sikkerhetstjenesten (Larsson 2006: 168-169). Putin har også bakgrunn i sikkerhetstjenesten. Likevel kan man finne ulike fraksjoner innenfor energieliten. Tidligere statsminister Mikhail Kasyanov var leder for en gruppe som har kjempet for økt liberalisering i energisektoren. Dette ved blant annet å gi uavhengige aktører økt tilgang til rørnett for transport av gass. Han har også vært en forkjemper for å liberalisere Gazproms virksomhet. I motsatt ende av skalaen finner vi Alexei Miller. Han er forkjemper for fortsatt sterk statlig kontroll av

gassindustrien (Johnson 2005: 271). Putin satte som tidligere omtalt en stopper for det meste av liberaliseringen, og med tanke på at Kasyanov måtte gå av som statsminister og ble erstattet av statskonservative Mikhail Fradkov, kan det virke som de statskonservative fortsetter å vinne terreng (Larsson 2006: 61).

Enkelte mener Medvedev er en del av den liberale fløy (Piontkovsky 2008: 1-3). Ettersom han nylig vant valget vil dette kunne bety en endring i energipolitikken. På den annen side er det langt fra sikkert at en liberalisering vil skje, ettersom Putin trolig vil bli statsminister og de sammen vil utgjøre en maktallianse. Å bryte med Putins politikk ville være å bryte denne alliansen, noe som er lite sannsynlig (Baev: 2008).

Dersom man legger sammen faktorene, at de fleste silovikiene er statskonservative og lite markedsorienterte fordi naturressursene er strategisk viktige for staten, med at 58 prosent av Putins indre krets er silovikis, kan man hevde at Putin opererer i et miljø med stor grad av sammenfallende interesser (Larsson 2006: 117-121.) Tsebelis (2002: 2-3) peker på tre faktorer som avgjør muligheten til å komme frem til politiske beslutninger. Dersom man sammenfatter funnene over, er antallet vetoaktører lavt og graden av homogenitet stor. Samtidig fremstår Putin som den sentrale agendasetteren, med ideologisk og interessemessig liten avstand til vetoaktørene. Alt dette styrker det energipolitiske potensialet.

#### **4.5 Oppsummering**

Analysen på aktør og individnivå bygger på følgende antakelse:

*”Dersom man på individ og aktørnivået kan identifisere en liten og homogen gruppe agendasettere, med liten ideologisk avstand til få vetoaktører, vil dette øke muligheten til å drive en effektiv politikktutforming, og dermed styrke det energipolitiske potensialet til Russland.”*

Hovedfunnene fra analysen på aktørnivå viser at Gazprom er det klart viktigste selskapet for produksjon og eksport av gass. Selskapet er samtidig i stor grad underlagt

statlig kontroll. Etter Putins første presidentperiode har kontrollen økt ytterligere, blant annet har staten sikret seg majoritetskontrollen over selskapet. Dermed kan det sies at strukturen på aktørnivå preges av et selskap, med sterk statlig tilknytning. På individnivå er det de såkalte silovikis som stikker seg frem. De kan betegnes som en politisk korrekt elite, der flere av dem har felles bakgrunn i sikkerhetstjenesten.

Silovikiene har etter Putins maktovertakelse spilt en viktigere rolle i energisektoren, blant annet gjennom verv i strategisk viktige posisjoner. Konsentrasjonen av silovikis i Putins indre krets har blitt hevdet å være hele 58 prosent (Larsson 2006: 118), noe som indikerer høy grad av homogenitet i sentrale posisjoner. Deres interesser og verdier virker også å være sammenfallende med Putins i stor grad. De fleste silovikiene er statskonservative og ønsker fortsatt sterk statlig kontroll over gassressursene. Dette er i tråd med Putins politikk, der han blant annet har sørget for å begrense utenlandsinvesteringer og oppkjøp av energiresurser.

På bakgrunn av analysen vil funnene i denne delen indikere en styrking av antakelsen som har blitt presentert tidligere. For det første har analysen vist at Putin er den sentrale agendasetter i energipolitikken. For det andre har han samlet en energielite rundt seg, med liten ideologisk avstand til hans eget ståsted. For det tredje har han klart å begrense antall vetoaktører ved hjelp av ulike grep. Dette gir ifølge min teoretiske firefeltstabell som er presentert tidligere ”stor mulighet for politisk effektivitet”, noe som styrker det energipolitiske potensialet.

## **5 Nasjonalt nivå**

Liberal teori bygger på en antakelse om at staten, på den internasjonale arena, representerer en avspeiling av verdier, holdninger, og organisering på nasjonalt nivå. Det nasjonale særpreget er utgangspunktet for de nasjonale målene staten setter seg på den internasjonale arenaen (Moravcsik 2003: 166-170). Videre kan man anta at aktørene som dominerer på nasjonalt nivå vil ha størst innvirkning på den internasjonale politikkutformingen (Moravcsik 1997: 518-520).

Jeg har alt i forrige del av oppgaven identifisert de dominerende aktørene på nasjonalt nivå. I denne delen av oppgaven vil jeg se på hvordan det energipolitiske spillerommet påvirkes av den russiske stats organisering, og hvordan holdninger til energipolitikk kommer til uttrykk. Først vil jeg ta for meg organiseringen av statlig nivå. Flere statlige nivå har betydning for den russiske energipolitikken. Jeg finner verken rom, eller behovet for å gå inn på alle nivåene spesifikt. Likevel er det hensiktsmessig å skissere strukturene kort og redegjøre for noen av de viktigste enhetene, fordi enheter innenfor statsstrukturen kan spille en rolle som både agendasettere og vetoaktører. Jeg vil argumentere for at det føderale nivået er det viktigste, og skissere hvordan det i senere tid har blitt ytterligere styrket av Putin (Ogutcu 2002: 8). Deretter vil jeg ved hjelp av Russlands energistrategi og YuKOS-affæren, prøve å identifisere noen av de energipolitiske holdningene som er dominerende i Russland.

### **5.1 Presidentens makt**

Russland har verken ren parlamentarisme eller ren presidentsialisme. Presidenten utpeker statsministeren, som videre setter sammen en regjering som må godkjennes av presidenten. De to deler formelt den utøvende makten, selv om presidenten i realiteten er mye sterkere (Sakwa 2002: 111). Den russiske presidenten kan i tillegg til å utpeke regjeringer, introdusere lover og aktivt utforme politikk. Presidenten har gjennom grunnloven fra 1993 (Art 80) kontroll over fire kjerneområder: sikkerhet, forsvar, innen og utenrikspolitikk. For å unngå konflikt mellom utøvende og lovgivende makt, noe som tidligere hadde truet med å ødelegge landet, ble det bestemt at presidenten

skulle være sterk i forhold til regjeringen og samtidig nesten være umulig å fjerne fra makten. Reformistene som utformet grunnloven i 1993 var av den oppfatning at kun en sterk utøvende makt kunne gjennomføre de nødvendige endringene, som var en forutsetning for landets videre eksistens (Sakwa 2002: 103-105). I det russiske systemet kan man hevde at presidenten er den sentrale agendasetter, på bakgrunn av sin store makt. Videre blir det viktig å identifisere potensielle vetoaktører, for deretter å analysere hvor stor ideologisk avstand de har til presidenten. Først vil jeg ta for meg institusjonelle vetoaktører.

## **5.2 Dumaens makt**

Dumaen, som er parlamentet i Russland, sin betydning som vetoaktør er avhengig av hvilken makt den har i forhold til presidenten som agendasetter. Dumaen kan sies å være relativt svak i forhold til presidenten. Et eksempel er forholdet mellom statsminister, president og Dumaen. Som sagt utpekes statsministeren av presidenten, men han eller hun må godkjennes av Dumaen. Likevel er den reelle makten lav, fordi Dumaen i prinsippet ikke kan legge ned veto mot noen kandidat. Årsaken er artikkel 111 i grunnloven, som sier at dersom Dumaen avviser en kandidat tre ganger, vil presidentens vedtak være gjeldene. Dette er i tråd med grunnlovens ønske om å unngå fastfrosne konflikter mellom utøvende og lovgivende makt. Presidenten har også muligheten til å avsette Dumaen og lyse ut nyvalg. "The threat of dissolution is at the centre of presidential power...restraining the Duma out of fear of provoking pre-term elections." (Sakwa 2002: 111).

Til tross for at Dumaen har begrenset makt i forhold til presidenten, er den ikke uten betydning. Dumaen har blant annet utsettende veto, og det er lite hensiktsmessig for presidenten å ha et parlament i konstant opposisjon mot den utøvende makten (Sakwa 2002:112). Etter valget i 2003 fikk United Russia, med 37 prosent av stemmene og 223 av 450 mulige mandater. I valget i 2007 gjorde United Russia det enda sterkere og fikk 64 prosent av stemmene, og flertall i Dumaen. Det hersker liten tvil om at Putin i stor grad assosieres med United Russia, og at partiet er lojalt mot presidenten (Golosov 2006b).



Årsaken til at partiet fikk flertall i Dumaen var ikke utelukkende på grunn av økt popularitet, men også et skifte i valgloven som forbød politiske blokker å stille til valg samlet. Dette førte til at flere partier ble utradert, ettersom de ikke alene kunne komme over sperregrensen på syv prosent (Golosov 2006c). Det kan spekuleres i om denne loven var et bevisst valg fra Putins side, for å styrke den parlamentariske kontrollen til United Russia. En styrking av partiet bidrar til å øke makten som er konsentrert rundt presidenten (Golosov 2006b). Den økte konsentrasjonen av makt rundt Putin, har ført til at graden av potensielle vetoaktører har blitt redusert. Putins innflytelse over Dumaen har blitt merkbart styrket etter at United Russia fikk flertall. Blant annet ved kontroll over Dumakomiteer som har energi som sitt hovedanliggende (Larsson 2006: 134). Parlamentarisk kontroll innenfor energisektoren vil bli neste tema.

### ***5.3 Putins parlamentariske kontroll***

Komiteene med ansvar for energi og transport av energi er tungt representert av United Russia. ”Komiteen for energi, transport og kommunikasjon” er ledet av Valerii Yazev, Dumarepresentant for United Russia og med sterke bånd til energisektoren. Han er blant annet leder for ”Russian Natural Gas Society”. Yazev har ved flere anledninger forsvart Gazproms monopolistiske posisjon i gassmarkedet, blant annet ved å peke på at Russland som gassleverandør ville miste sin forhandlingsmakt dersom industrien var splittet opp i flere enheter (Alexander’s Gas and Oil connections: 2006). Til sammen består 78 prosent av komiteens medlemmer av representanter for United Russia (Larsson 2006: 135).

En annen komité som er av betydning for energisektoren er ”komiteen for industri og teknologi”. Lederen for komiteen, Martin Shakkum, representerer United Russia. Det samme gjelder nesten 70 prosent av medlemmene i komiteen. Et tredje eksempel er ”komiteen for naturressurser og naturvern” som er ledet av Natalya Komandova. Komandova har en lang fortid innenfor energisektoren både akademisk og administrativt. Totalt er 78 prosent av medlemmene i denne komiteen fra United Russia.

Før Putin kom til makten var de to sistnevnte komiteene utenfor presidentens makt, fordi de var ledet representanter fra opposisjonspartiene "Liberal Democratic Party of Russia" (LDPR) og Yabloko. Dette kan være en indikasjon på en noe større grad av maktfordeling under Jeltsin, og styrker inntrykket av Putin sin søken etter å konsentrere makten (Larsson 2006: 135-136). Ettersom United Russia støtter presidenten og samtidig har flere delegater i sentrale komiteer, minsker det antall vetoaktører i energipolitikken.

En annen viktig lærdom man kan få ved å se på sammensetningen av Dumakomiteene, er hvilke komiteer som er viktige for Putin. Dersom man ser på sammensetningen av de 29 ulike komiteene i Dumaen, har komiteene med betydning for energisektoren høyere innslag av United Russia representanter enn gjennomsnittet. Dette kan være en indikator på hvor viktig energi er for Russland (Larsson 2006: 168-169).

#### **5.4 Andre energipolitiske enheter**

På regjeringnivå finnes det fire ministerier som har betydning for gassektoren. Jeg vil ikke gå inn på alle fire. Det viktigste av dem er ministeriet for industri og energi, som i tillegg til å ha en implementerende rolle i energiindustrien også har en utredende og kontrollerende funksjon (Larsson 2006: 123-124). Det er stor grad av enighet mellom regjeringen og presidenten i energipolitiske spørsmål. Dette gjelder blant annet bevaringen av Gazproms monopol på leveranse av gass til EU (Stern 2005a: 212). Stor grad av sammenfallende interesser blant makteliten, vil øke mulighetene for en effektiv politikkkutforming (Tsebelis 2002: 2).

Et direktorat som er interessant i forhold til energisektoren er "Central Dispatch Unit" (CDU) også kalt TsPDU. Oppgaven til CDU er for det første å være et overvåkningsorgan for rørtransporten av gass. Dette innebærer alt fra overvåke rørnett, kompressorstasjoner til gasslager. For det andre skal CDU sikre at den nasjonale industrien får den gassen den trenger. Den tredje og kanskje viktigste oppgaven er å overvåke all transport av gass til Europa (Larsson 2006: 124-125). CDU

er et rent teknisk organ, og har ikke noen politisk makt. Grunnen til at jeg går inn på det er fordi det er et eksempel på kryssende linjer mellom Gazprom og staten. CDU skal i utgangspunktet være en statlig enhet og dermed kommersielt uavhengig. Det har dog, blant annet av International Energy Agency (IEA 2002), blitt stilt spørsmål om hvorvidt CDU er uavhengig. Dette fordi man kan finne sterke bånd til Gazprom. I følge en rapport lagt frem av Organisation of Economic Co-Operation and Development (OECD) er CDU svært lite gjennomiktig og de eneste med tilgang til informasjon er Gazprom. "The Central Production-Dispatch Unit (TsPDU), which controls dispatch in the sector, remains an integral part of Gazprom itself, and information on dispatch is a closely held secret." (OECD 2004: 2). Graden av integrasjon mellom Gazprom og statsapparatet understreker hvor viktig forholdet mellom Putin og Gazprom er, og indikerer en sterk grad av maktkonsentrasjon.

### ***5.5 Russlands energistrategi***

Staters utenrikspolitikk er en gjenspeiling av sentrale nasjonale aktørers ideer og identitet (Moravcsik 1997: 518-520). Jeg har alt redegjort for hvilke aktører som er sentrale i energisektoren og funnet at kretsen rundt Putin er viktig. Videre vil jeg se på hvilke ideer som er dominerende på nasjonalt nivå, for å kunne si noe om ideene åpner for å bruke gass som et utenrikspolitisk virkemiddel.

Selv under den kalde krigen ble ikke gass brukt politisk mot Vest-Europa (Larsson 2006: 265). Fredholm (2005: 17) mener at forsøk på energidiplomati er noe som hører fortiden og perioden under Jeltsin til. Han mener videre at stans eller nedtrapping av leveransene som oftest er et resultat av uavhengige selskapers handlinger og ikke en koordinert statlig politikk. På den annen side er dette ingen garanti for at gassleveranser ikke kan brukes som utenrikspolitisk brekkstang mot Vest-Europa i fremtiden. Larsson (2006: 284) hevder at det eneste som faktiske hindrer Russland i å bruke gass utenrikspolitisk mot Vest-Europa, er frykt for svekket troverdighet som energileverandør. Videre mener han at energi er en av få arenaer der Russland enda kan kalle seg stormakt, noe som er et ønske. En stat som har en selvpersepsjon som

stormakt, må den være villig til å bruke de virkemidlene den besitter der den finner det nødvendig. I dette tilfellet energi.

”Russlands energistrategi” skisserer de overordnede målene for landets energipolitikk. Flere mål for russisk energipolitikk internasjonalt finnes i dokumentet, og man kan derfor gjennom å fange strømmingene i dokumentet forstå russiske holdninger til energipolitikk. ”To understand the Russian view of the world’s energy resources, one must first understand the Russian energy strategy.” (Fredholm 2005:2). Dokumentet kan også tolkes i en bredere betydning, ettersom det er stor grad av samsvar mellom Russlands energistrategi og Russlands overordnede politiske mål (Larsson 2007: 72).

Det første dokumentet ble godkjent av Jeltsin 7. mai 1995. Målene den gang var reformer, restrukturering og privatisering av energisektoren. Arbeidet med en ny energistrategi startet i år 2000 og dokumentet var ferdig utformet og formelt godkjent av den Russiske regjeringen i 2003. Tidsperspektivet for energistrategien er frem til år 2020 (Goetz 2006: 186). Et hovedpoeng i den nye strategien er at Russland skal styrke sin rolle i det internasjonale energimarkedet, og styrke landets posisjon i forhold til andre land. Russland skal videre ta sin unike geografiske posisjon i bruk strategisk. Et annet viktig mål er å sikre egen forsyning av energi mot eksterne geopolitiske trusler. Strategien går også ut på å sikre Russlands politiske interesser i Europa og nabostater, uten at man går spesifikt inn på noen land. Sist men ikke minst vektlegges energi som et fundamentalt element i det russiske diplomati. Det er også verdt å merke seg alle avgjørelser i forhold til transport og infrastruktur innen gassektoren skal tas av den russiske regjeringen (Fredholm 2005: 3-4).

Ettersom det er et uttalt mål å gjøre energi til en del av diplomatiet, er en mulig slutning at det finnes politisk vilje i Russland til å bruke gasseksport politisk mot EU. Enkelte tilbakeviser denne påstanden og peker på at det er andre motiver som er viktige. I følge Lo (2003) er det de økonomiske drivkreftene som er sentrale i russisk politikk. Russland er villig til å ofre diplomatiske forhold for å øke inntjeningen. Ifølge Jaffe og Manning (2001) derimot, er energi selve nøkkelfaktoren i Putins diplomati.

Ikke bare mot tidligere allierte i Øst-Europa, men også EU og USA. De mener videre at betydningen av energifaktoren i Russisk utenrikspolitikk har blitt undervurdert. Det er vanskelig å si om Russlands gasshandel er rent markedsdrevet eller rent politisk drevet. Sannheten befinner seg trolig en plass i mellom de to drivkreftene. Økonomiske og politiske motiver trenger ikke nødvendigvis å være i konflikt med hverandre (Larsson 2006: 269). Dersom man tillegger energistrategien troverdighet og betydning, kan man likevel hevde at politikk er en viktig komponent i gasshandelen.

### **5.6 YuKOS-affæren**

Gasstransport er i stor grad avhengig av rør, og derfor er kontrollen over rørnettet en viktig faktor for det energipolitiske spillerrommet. Gazprom har som tidligere nevnt full kontroll over nesten all transport av gass fra Russland til Europa. Graden av statlig kontroll er i seg selv et klart bilde på betydningen Putin tillegger gassektoren. Ved å se nærmere på det som omtales som YuKOS-affæren blir dette bildet styrket. Selv om YuKOS hovedsakelig var et oljeselskap og saken derfor dreier seg om kontrollen over oljeeksporten, fungerer hendelsen likevel som et godt eksempel på hvilke energipolitiske strømninger som er de dominerende i Russland.

Høsten 2002 inngikk selskapene Lukoil, YuKOS, Tyumen Oil og Sibneft en avtale om å bygge en oljeledning fra Vest Sibir til Murmansk, med intensjon om å bygge en havn som kunne ta imot tankskip. Ledningen skulle eies og drives av selskapene, og lå i så måte utenfor statlig kontroll. Semyon Vainshtok, sjef for Transneft reagerte kraftig på planene, og fikk audiens hos Putin straks planene var presentert. Vainshtok var en sterk motstander av å oppgi Transnefts statlige monopol på transport av olje og mente andre løsninger kunne dekke behovet (Bakke og Overgaard 2003a). I mars 2003 ble ytterligere en avtale signert. Denne gangen om byggingen av en rørledning fra Angarsk i Sibir til Daqing i Kina. Også denne skulle være privat eid. 17. april 2003 ble Murmansk prosjektet godkjent av den russiske regjeringen og statsminister Mikhail Kasyanov.

Kun en måned senere snudde den russiske regjeringen. Den 22. mai 2003 ble Russlands energistrategi godkjent og der ble det gjort klart at: "Decisions on hydrocarbon infrastructure developments are, according to the energy strategy, to be taken by the Russian government, not individual companies." (Fredholm 2005: 13). Den 25. oktober 2003 ble direktøren for YuKOS Mikhail Khodorkovskij arrestert, blant annet anklaget for skatteunndragelse.

I følge Bakke og Overgaard (2003b), finnes det en bred oppfatning om at YuKOS-affæren i realiteten var en maktstrid innad mellom Putin lojale silovikis og Jeltsins gamle støttespillere, stasminister Kasyanov og stabssjef Alexander Volosjin. Volosjin gikk av kort tid etter at Khodorkovskij ble arrestert, noe som ble sett på som en seier for silovikiene. Volosjin var nemlig ansett som en av oligarkenes støttespillere, og det ryktes at han tidligere hadde garantert for Khodorkovskijs sikkerhet. I februar 2004 gikk også Kasyanov av. Han hadde fremstått som en tilhenger av de-regulering og liberalisering av den russiske industrien og passet dermed ikke inn i det nye paradigmet (Milov 2005: 7). YuKOS-affæren er nok et eksempel på hvordan energisektoren i stadig sterkere grad blir knyttet opp mot statsapparatet, og at de som ikke føyer seg inn i rekken står i fare å bli marginalisert, satt i fengsel eller fjernet på andre måter. "What counts is that YuKOS became a leader in the movement of oil companies toward construction of their own export pipelines independent of the state. This encroachment on the rules is what cannot be tolerated." (Kupchinsky 2004). Dersom man ser YuKOS-affæren i lys av min teoretiske modell kan det virke som om Putin er i stand til å eliminere potensielle vetoaktører.

## **5.7 Oppsummering**

Analysen av nasjonalt nivå bygger på følgende antakelse:

*"Dersom man på nasjonalt nivå finner en klar agendasetter, samt stor grad av institusjonell maktkonsentrasjon og stor grad av sammenfallende interesser, vil dette styrke muligheten for å drive en effektiv politikkutforming, og dermed styrke det energipolitiske potensialet til Russland."*

Det første funnet i denne delen av oppgaven er at presidenten, som agendasetter, har stor makt i Russland. Dette med bakgrunn i den konstitusjonelle utformingen, samt gjennom stor grad av indirekte kontroll av potensielle vetoaktører som regjeringen og parlamentet. Putins makt har økt i parlamentet ettersom United Russia, som anses som lojale mot han, har fått rent flertall. Dessuten har partier flertall i mange av de komiteene i parlamentet som er strategisk viktige i energispørsmål. Regjeringen er en annen potensiell vetoaktør, men fordi det er stor grad av samsvar mellom regjeringen og Putins politikk i energipolitiske spørsmål, begrenses Putin i liten grad av regjeringen.

Det var i denne delen også viktig å identifisere de nasjonale interessene rundt energipolitikken. Russlands energistrategi vektlegger potensialet eksport av energi har politisk og diplomatisk. Det er også verdt å merke seg at statens rolle ifølge energistrategien skal være sterk. YuKOS-affæren har av flere blitt tolket som en maktkamp mellom de liberale kreftene og de statskonservative silovikiene. Dersom man ser på utfallet av saken er det klart hvilke interesser som vant frem. Innenfor mitt teoretiske rammeverk kan dette tjene som et eksempel på hvordan antall vetoaktører reduseres.

Dersom man ser tilbake til antakelsen som ble presentert tidligere, kan man hevde at antakelsen styrkes gjennom funnene på nasjonalt nivå. Dette fordi man kan identifisere en stor grad av maktkonsentrasjon både institusjonelt og indirekte. Samtidig kan det virke som om at de ulike enhetene; president som agendasetter, Dumaen og regjeringen som vetoaktører, i stor grad har sammenfallende interesser. Samlet gir dette få vetoaktører med liten ideologisk avstand, som i følge min teoretiske firefeltstabell gir "stor mulighet for politisk effektivitet". Noe som vil være en styrke for det energipolitiske potensialet.

## 6 Internasjonalt nivå

Liberal teori avviser at stater har gitte preferanser på den internasjonale arena. Likevel har stater preferanser som blir skapt av, og gjenspeiler, nasjonale aktørers holdninger og nasjonal organisering. Mulighetene til å oppnå disse preferansene begrenses av andre staters preferanser. Stater kan velge både konfrontasjon eller samarbeid for å nå sine individuelle mål. Hvorvidt man velger konfrontasjon eller samarbeid avhenger av i hvilken grad de ulike statenes preferanser er forenlige. Konkurrerende interesser vil kunne medføre konflikt, mens sammenfallende interesser vil kunne medføre samarbeid (Moravcsik 1997: 520-521).

Først vil jeg se på hvilke begrensninger andre land legger på russisk energipolitikk. Her vil rollen transittlandene spiller for Russlands energipolitiske potensial bli drøftet. Dersom transittlandene har stor makt over gasstrømmen samtidig som de har motstridende interesser, vil det kunne begrense det russiske energipolitiske potensialet, fordi transittlandene da kan inneha rollen som agendasettere eller sterke vetoaktører. Deretter ønsker jeg å undersøke i hvilken grad Russland og EUs interesser angående gasshandelen er sammenfallende eller motstridende, for å se om det gir grunnlag for samarbeid eller konflikt. Jeg vil også se på det energipolitiske maktforholdet mellom de to partene. Et viktig moment er om det er Russland eller EU som er agendasetteren? Dette kan besvares ved å se på følgende spørsmål: Er Russland mer avhengig av de økonomiske inntektene enn EU er av gassen? Er det EU som er mest sårbar? Eller er Russland og EU gjensidig avhengig av hverandre? Dersom jeg gjennom analysen er i stand til å identifisere agendasetteren, er det viktig å avklare om den andre parten utgjør en sterk eller svak vetoaktør.

### 6.1 Transittbegrensninger

Av gassen som eksporteres til Europa, transporteres nesten alt gjennom rør. Rørsystemet har eksistert i flere tiår, og ble bygget da Sovjetunionen enda var en supermakt. Da Sovjetunionen kollapset oppsto et problem ved rørtransport av gass til Europa. Deler av rørnettets tilhørte nå nye, uavhengige stater, utenfor direkte russisk



kontroll. Dermed hadde russisk eksport av gass til EU landene blitt delvis underlagt kontroll av en tredjepart, nemlig de gamle Sovjetrepublikkene, i første rekke Ukraina og Hviterussland. Et sentralt spørsmål blir derfor: Hvordan begrenser transittlandenes rolle Russlands energipolitiske potensial?

Samlet må 95 prosent av den russiske gassen som selges til Europa gjennom en av de tidligere Sovjetrepublikkene (Larsson 2006: 277). Dette er en svært høy grad av transittavhengighet og kan potensielt legge store begrensninger på russisk gasseksport, dersom landene skulle velge å ikke samarbeide. Ukraina, der 80 prosent av eksporten går igjennom, er det viktigste transittlandet (Jaffe og Manning 2001: 135). Gazprom som eier gassen som blir transportert, har etter Sovjetunionens fall hatt flere konflikter angående transport gjennom Ukraina. Det hele toppet seg i januar 2006, da Gazprom stanset leveransene av gass til Ukraina. Hendelsene i Ukraina vil bli analysert i et eget kapittel senere.

Transittsituasjonen kan sies å skape gjensidig avhengighet mellom Russland og de gamle Sovjetrepublikkene. Dette kan oppfattes som et problem for Russland, siden gasseksport fra russisk side kan sies å ha en utvidet betydning. Målet er ifølge Ruthland (1997: 26) ikke kun å være en stor leverandør av gass til Europa, men også benytte sin posisjon som energipolitisk stormakt for å oppnå andre geopolitiske mål. Samtidig er man klar over de begrensninger avhengigheten av transitt skaper. Semyon Vainshtok, direktør i Transneft, understreket 23. juni 2003 at Russland burde i høyeste grad "...get rid of transit dependence..." (Sisert i Fredholm 2005: 14). Selv om Transneft transporterer olje, kan man anta at mye av de samme holdningene finnes innenfor gassektoren. Ifølge Larsson (2006: 172) er Russlands ønske om å bli uavhengig av transittlandene så sterkt at de er villig til å gå langt økonomisk for å gjøre dette. Fra russisk side er det ønskelig med bilaterale, ikke multilaterale forhold til statene de eksporterer til. Den eneste måten å oppnå dette på er ved å omgå transittlandene, og få et rørnett som distribuerer gassen direkte til EU. Dette vil redusere antall vetoaktører, og potensielt styrke det energipolitiske potensialet.

Likevel kan det argumenteres for at avhengigheten av transittlandene ikke begrenser Russlands energipolitiske potensialet i forhold til EU, men heller potensialet i forhold til transittlandene. Dette med bakgrunn i at EU ligger i enden av gassforsyningskjeden. Derfor kan Russland stanse leveransene til EU uten at transittlandene blir rammet. På bakgrunn av dette kan det virke som om den største begrensningen transittlandene utgjør mot Russlands energipolitiske potensial, er at det ikke er mulig å drive en koordinert gasspolitikk mot transittlandene selv uten å ramme EU.

På den annen side kan det hevdes at transittsituasjonen også legger begrensninger på Russlands handlefrihet i forhold til EU, fordi dens multilaterale karakter kompliserer muligheten til å drive energidiplomati mot enkeltland i EU uten å ramme andre. Et eksempel på dette er dersom Russland skulle ønske å ramme Polen, vil dette potensielt også påvirke forsyningene til Tyskland eller et annet EU land. Dette bygger på en enkel logikk. Et arrangement der man sprer effekten på flere aktører gir generelt mindre handlefrihet for enkeltaktørene, noe min teoretiske modell også predikerer. Samlet begrenser transitt Russlands energipolitiske potensial både i forhold til EU og transittlandene.

Redusert russisk avhengighet av transittlandene vil likevel kunne få minst to negative konsekvenser for EU. For det første vil det kunne skape større avhengighet av russisk gass for enkeltland. Stern (2006: 49) ser en fare med bilaterale avtaler med Russland, som Nord Stream. Fordi dette kan stramme det russiske energipolitiske grepet om enkeltland i EU. Han mener EU bør ta lærdom av energikrisen i Ukraina, som viste hvor sårbar man blir dersom man er for avhengig av en leverandør.

For det andre vil det kunne få negative konsekvenser for de EU landene som i dag er transittland for russisk gass. Polen er et av landene som har påpekt at et bilateralt forhold mellom EU land og Russland vil styrke Russlands energipolitiske muligheter (Larsson 2006: 195). Årsaken til dette er at landets energisikkerhet i dag i stor grad er sikret av Russlands avhengighet av å eksportere gass til resten av Europa gjennom landet. Dersom denne avhengigheten skulle falle bort, vil Russland ha muligheten til å

drive et mer koordinert energipolitisk spill mot Polen. Ut fra dette kan man hevde at Russland vil styrke sitt energipolitiske potensial dersom man i fremtiden satser på å bygge rørnett som ikke er avhengig av transittland, ettersom dette vil redusere antall potensielle vetoaktører.

Selv om Russland skulle redusere transittavhengigheten, vil man fremdeles være avhengig av transitt i lang tid fremover. Dette kommer klart frem dersom man ser på den mengden gass som går gjennom transittlandene, og hvor liten andel alternative ruter utgjør (Stern 2005a: 212). Tabellen under illustrerer dette.

### **Gazproms eksportruter**

<b>Rørnett</b>	<b>Rute</b>	<b>Kapasitet 2005</b>	<b>Kapasitet 2010</b>
”Brotherhood/ Union” (Bygget av Sovjetunionen)	Russland – Ukraina– Sentral- Europa	130 Billion cubic meter (fra nå bcm)	130bcm
”Polar Lights” (Bygget av Sovjetunionen)	Russland – Hviterussland– Ukraina – Sentral-Europa	25bcm	25bcm
”Trans-Balkans” (Bygget av Sovjetunionen)	Russland – Ukraina – Balkan	20bcm	20bcm
”Finland Connector” (Bygget av Sovjetunionen, utvidet i 1999)	Russland – Finland	20bcm	20bcm
”Yamal-Europe” (Bygget i 1999)	Russland – Hviterussland– Polen – Vest-Europa	28bcm	28bcm
”Blue Stream” (Bygget i 2002)	Russland – Svartehavet– Tyrkia	16bcm	16bcm
”Nord Stream” (Etter planen i drift fra 2010)	Russland-Østersjøen– Tyskland	—	28bcm
<b>Samlet kapasitet</b>		<b>239bcm</b>	<b>267bcm</b>

**Tabell 6.1** (Heinrich 2006: 4)

Som man kan lese ut fra tabellen er Brotherhood/Union det største rørnettet og står for mer enn halvparten av transitten. Dersom man sammenligner dette rørnettet med Nord

Stream, kan man se at dette rørnett kun vil ha en kapasitet på ca en femtedel av det Brotherhood/Union har. Dette taler for at Russland ikke vil være i stand til å erstatte transittlandenes rolle med det første (Heinrich 2006: 4).

Oppsummerende kan man si at Russland i stor grad er avhengig av transittlandene, særlig Ukraina. Enkelte vil hevde at Russland har et visst grep om Ukraina på grunn av deres avhengighet av gassimport. Dermed kan man argumentere for at Russland er agendasetteren. Likevel begrenses Russlands energipolitiske potensial av avhengighet av transittlandene, i til dels stor grad. Derfor kan man i det minste si at Ukraina, og enkelte av de andre transittlandene, spiller en viktig rolle som vetoaktører.

## **6.2 EU og Russlands energipolitisk forståelse**

Hensikten med denne delen er å drøfte hvordan ulike energipolitiske oppfatninger kan påvirke det energipolitiske forholdet mellom EU og Russland. Liberal teori legger til grunn at dersom staters preferanser er forenlige øker mulighetene for samarbeid., mens i motsatt tilfelle øker sjansen for konflikt (Moravcsik 1997: 520-521).

Russland og EU kan sies å stå for to ulike energipolitiske paradigmer. Russland har siden 2003 strammet den statlige kontrollen av gassektoren. EU på den annen side har jobbet for liberalisering av det internasjonale gassmarkedet. Liberalisering er en betingelse for EUs energisikkerhet, fordi dette vil åpne for større grad av integrasjon mellom russiske og europeiske gassaktører (Johnson 2005: 262).

Russland på sin side har, til tross for økt statlig kontroll, også interesser av en liberalisering av gassmarkedet. I dagens situasjon selges det meste av gassen til EU ved grensen til det aktuelle mottakerlandet. Det innebærer at Russland har liten tilgang til sluttbrukermarkedet, der mye av profitten finnes. Likevel er det lite trolig at Russland vil få tilgang til sluttbrukermarkedet, dersom de ikke samtidig er villig til å slippe utenlandske aktører til på det russiske rørnett, noe det er lite vilje til per i dag (Riley 2006: 3).

Til tross for at Russland kan få fordeler ved en liberalisering, er viljen til ulike liberaliseringstiltak lav, fordi Russland også ser flere ulemper ved det. En naturlig følge av liberalisering vil være økt konkurranse. Dette vil igjen kunne føre til reduksjon i prisene, ettersom kartellstrukturen som preger dagens marked ikke lenger vil ha samme prisregulerende makt (Finon og Locatelli 2002: 3-8). Salg av gass er i stor grad basert på det man kaller Take or Pay (TOP) avtaler. Dette er langtidskontrakter der leverandøren forplikter seg til å levere en angitt mengde gass, mens kjøperen garanterer finansiell stabilitet ettersom man avtaler en pris for tidsrommet avtalen gjelder. Gazprom er mer avhengig av denne type avtaler enn andre gassprodusenter, blant annet fordi selskapet må reise store deler av kapitalen til nye investeringer selv, som et resultat av statlige begrensninger på utenlandsinvesteringer (Finon og Locatelli 2002: 9-10)

Den viktigste årsaken til russisk motstand mot liberalisering er nok likevel den strategiske betydningen av gasshandelen. Dersom gassmarkedet hadde blitt liberalisert ville dette kunne føre til at utenlandske aktører tok kontroll over gassressursene, og man kunne ikke lenger bruke gasseksport politisk. Energipolitikk har i følge Godzimirski (2007: 18) blitt selve hjørnesteinen i det han kaller Putins ”grand strategy”. Russlands energiminister Viktor Kalyuzhniy understreket betydningen av energi i den russiske utenrikspolitikken: ”Oil and gas is a sharp-edged and effective foreign policy weapon and an efficient vehicle of mutually beneficial international cooperation in developing fuel and energy resources,...”(sitert i Godzimirski 2007: 19)

Ønske om integrering er et annet område der EU og Russland ideologisk skiller seg fra hverandre. En av hovedideene bak EU samarbeidet er at økonomisk integrering vil føre til økt sikkerhet, ettersom dette vil øke terskelen for konflikt. Logikken i dette er at man ikke vil søke konfrontasjon med handelspartnere fordi dette vil kunne skade egen økonomi. Det som er viktig å forstå, og som enkelte analytikere av forholdet mellom EU og Russland ikke har tatt hensyn til, er at integrasjon har en annen betydning i det russiske tankesettet. Selv om Russland har et genuint ønske om å bli oppfattet som en troverdig handelspartner, og en integrert del av det internasjonale

handelssystemet, vil de ikke ha integrasjon på bekostning av uavhengighet. Integrasjon blir i Russland oppfattet som avhengighet, og avhengighet gir mindre mulighet til å styre sin egen politikk, noe som igjen kan true sikkerheten. Dermed kan man si at integrasjon og sikkerhet ikke er forenlig i den russiske tankegangen (Larsson 2006: 292).

Dette kommer til uttrykk ved at Russland stort sett ønsker et bilateralt forhold til statene de eksporterer gass til. Selv om EU og Russland i år 2000 underskrev en avtale om energipartnerskap, er det ellers få avtaler som har blitt fattet på aggregert nivå (Larsson 2006: 181). Et eksempel på dette, som jeg vil komme nærmere tilbake til i min analyse av Nord Stream prosjektet, er Russlands forhold til Tyskland. Enkelte hevder at EUs tilbøyelighet til å godta bilaterale forhandlinger med Russland, har styrket Russlands mulighet til å manøvrere mellom ulike importører og legge press på små og sårbare stater (Energypolicy 2007: 5). Bilateralisme begrenser antallet vetoaktører, noe som styrker det politiske handlingsrommet (Tsebelis 2002: 2). Dersom man legger dette til grunn, kan det argumenteres for at bilateralisme i forhandlingene bidrar til å øke Russlands energipolitiske potensial.

Likevel er det ikke mulig å trekke denne slutningen uten å se på det energipolitiske avhengighetsforholdet mellom de to partene. Asymmetrisk avhengighetsforhold kan føre til at den sterkeste av statene utnytter den svakeste (Keohane og Nye 2001: 14-16). Derfor vil den naturlige drøftingen bli om det er Russland eller EU som er den mest sårbare aktøren.

### ***6.3 Maktforholdet mellom EU og Russland***

Liberal teori legger til grunn at det relative maktforholdet mellom aktørene på den internasjonale arena har innvirkning for en stats mulighet til å nå sine preferanser (Moravcsik 1997: 520-521).

Før Ukraina-krisen i 2006 var det relativt få av EU medlemmene som tok hensyn til sikkerhetsdimensjonen ved russisk gasseksport (Umbach 2006: 70). Dette endret seg

da EU landene så hvor sårbare de kunne være. Samtidig viste Russland at de var villige til å stanse leveransene av gass dersom de fant det politisk eller økonomisk nødvendig. Russlands energipolitiske potensial avhenger i stor grad av hvilke muligheter de har til å gjøre alvor av slike trusler.

Som sagt ønsker Russland tilgang til nedstrømsmarkedet, samtidig som de vil bevare sin monopolistiske posisjon over eget rørnett. Dette gav Gazprom direktør Miller uttrykk for da han 28. april 2006 møtte EUs ambassadør i Moskva. Han gjorde det klart at forsøk på å begrense Gazproms aktiviteter i EU ville kunne få negative konsekvenser for EU (Gazprom 2006). Miller pekte blant annet på at Gazprom var forberedt på å omdirigere gass til andre markeder som Kina, Øst-Asia og USA dersom EU ikke gav Gazprom tilgang til sluttbrukermarkedet. Det ble derimot ikke i dette møtet gitt noen signaler om at Russland selv skulle liberalisere sitt gassmarked. Dette kan tolkes som et tegn på at Russland anser sin forhandlingsposisjon som langt sterkere enn EUs. "Moscow clearly believes that the tight energy market and high prices provide it with enough leverage over the West to pursue non-reciprocal policies and to continue to follow monopolistic, non-transparent business practice." (Smith 2006: 29). På bakgrunn av dette, kan det virke som om Russland er agendasetteren i forholdet til EU. I det minste kan det virke som om Russland oppfatter seg selv som agendasetteren.

Det kan dog stilles spørsmål om denne trusselens troverdighet. Til tross for at man i større grad satser på LNG, er rørtransport fremdeles det meste kostnadseffektive. En økt transport til Kina og Øst-Asia vil kreve ny infrastruktur og store investeringer (Johnson 2005: 277). Rørtransport er ikke kostnadseffektivt når den overstiger 4000-5000 km (Goetz 2006: 196). Dermed ligger russisk transport av gass til Kina og Øst-Asia i grenseland av det som kan forsvares økonomisk. Dette kan tyde på at EU fortsatt vil være det mest aktuelle markedet for russisk gass. Trusselen kan på den annen side bli mer troverdig i fremtiden. Det meste av Russiske energiforekomster ligger nemlig øst for Ural (Rutland 1997: 25). Dette kan føre til at fremtidige prosjekt vil bli rettet mot et stadig mer energikrevende marked i Asia.

Goetz (2006: 195) peker på at mens behovet for gassimport øker i EU, delvis på grunn av redusert egenproduksjon, vil andelen av denne gassen som importeres fra Russland synke frem til år 2020. Dersom denne prediksjonen skulle slå til vil EU være avhengig av å finne alternative leverandører enten i Algerie, Norge, Libya, Egypt, Nigeria, Iran, Irak, Qatar eller i sentralasiat. En av hovedårsakene til at EU ikke har tatt trusselen om energisikkerhet på alvor tidligere, har vært en antakelse om en gjensidig avhengighet mellom EU og Russland. Dersom det derimot skulle vise seg at Russland er i stand til å diversifisere gasseksporten sin, og dermed ha alternative markeder til Europa, vil denne antakelsen svekkes. Hvis det blir en asymmetri i avhengighetsforholdet mellom de to partene, vil dette kunne øke Russlands energipolitiske makt ovenfor Europa (Keohane og Nye 2001: 14-16).

Riley (2006: 2-8) mener derimot at Russland feilaktig blir fremstilt som den mektige parten i det energipolitiske forholdet til EU. For Russlands del er det i beste fall snakk om en gjensidig avhengighet, men man kan også hevde at Russland er mer avhengig av inntektene fra gassalget enn EU er av importen. Dette begrunner han med at det russiske finansielle systemet er for svakt til å kunne drive noen form for energidiplomati. Samtidig kan EU søke andre leverandører som Norge og Algerie. EU kan derfor i stor grad diktere betingelsene, fordi EU er det pengesterke markedet. Dessuten peker nesten all Russisk infrastruktur for transport av gass i retning av EU (Riley 2006: 6-8). En oppfatning som dette, vil gi grunnlag for en antakelse om at det er EU som er agendasetteren, ikke Russland. Dette vil med bakgrunn i mine teoretiske antakelser indikere en svekkelse av det energipolitiske potensialet til Russland.

Riley kan dog anklages for å ta litt lett på mulighetene for å finne alternative leverandører. I 2001 kom 39 prosent av den importerte gassen til EU fra Russland. 26 prosent kom fra Norge og 25 prosent fra Algerie (Johnson 2005: 265). Det resterende kom fra flere småleverandører. Som man kan lese ut fra tallene står Russland for nesten halvparten av gassleveransene til EU. Samtidig er det bare to andre leverandører som størrelsesmessig er i nærheten. Det betyr at dersom Russland skulle



reducere sin eksport, ville den økte etterspørselen i stor grad måtte dekkes av Norge og Algerie. Dette kan på kort sikt kan vise seg å være vanskelig, særlig ettersom fremtidsprognosene for produksjon i Nordsjøen er negative (Umbach 2006: 67).

Goetz (2006: 195-196) ser likevel for seg at alternative kilder kan dekke den økte etterspørselen fra EU, dersom Russland ikke skulle vise seg å være villig eller i stand til det. Han ser for seg at stater i Nord-Afrika, Sentral-Asia og Midtøsten kan dekke mye av behovet. Dette argumentet har dog noen begrensninger. For det første vil dette kreve ny kostbar infrastruktur, som vil kunne drive opp prisene på gass. For det andre er det en usikker politisk situasjon i flere av disse regionene, noe som kan hindre leveransesikkerheten (Energy policy 2007: 1). Et tredje moment er at mye av gassen fra Sentral-Asia er, og vil i lang tid fremover være, under russisk kontroll. I 2002 ble det inngått en avtale med Turkmenistan, Usbekistan og Kasakhstan som gjorde at Gazprom fikk tilgang til store deler av gassen de produserer. Gazprom har for eksempel tilgang til hele Turkmenistans gassproduksjon frem til 2028 gjennom avtalen. Denne avtalen gjør at Gazprom har kontroll over bortimot all gasseksport fra Sentral-Asia til EU. Dette eliminerer EUs mulighet til å finne alternative leverandører i Sentral-Asia og kan dermed sies å styrke Russlands posisjon i forhold til EU (Proedrou 2007: 337).

Samlet vil vanskelighetene ved å finne alternative leverandører styrke en antakelse om at Russland er agendasetteren i gasshandelen med EU. Men siden Russland ikke per i dag er i stand til å om dirigere gassen de selger til andre markeder i betydelig grad, er bildet av Russland som agendasetter uklart. Dersom Russland er agendasetteren, gjør deres avhengighet av økonomiske inntekter fra EU i det minste at det energipolitiske potensialet er begrenset.

Ettersom det er klart at Russland i stor grad er økonomisk avhengig av gassalg til EU, samtidig som EU i stor grad er avhengig av Russland som leverandør, kan man hevde at de to partene er gjensidig avhengige (Fredholm 2005: 6). Generelt vil salg av gass gjennom rør skape stor grad av gjensidig avhengighet, fordi leverandøren i den ene

enden av rørledningen er avhengig av å ha en kjøper i den andre enden, dersom man ikke er i stand til å omdirigere gassen til et annet marked. For øyeblikket er ikke Russland i stand til dette. Derfor vil rørdiplomati fra russisk side ha to potensielle utfall. Det første utfallet er at stans i leveransene av gass vil gi en tap-tap situasjon for begge parter, økonomisk for Russland og energimessig for EU. Det andre scenarioet er en vinn-vinn situasjon der leveransene fortsetter, slik at EU får energi og Russland får kapital. Det som er viktig å merke seg i denne sammenheng, er at et tap-vinn utfall ikke er mulig (Stern 2005a: 135-136). Derfor kan forholdet sies å være gjensidig avhengig, og Russlands muligheter til å drive gassdiplomati små.

På den annen side, som nevnt i teorikapitlet, vil asymmetri i gjensidighetsforholdet kunne føre til at den sterkeste staten bruker sin makt mot den svakere (Keohane og Nye 2001: 14-16). Dersom Russland er i stand til å klare seg uten inntekter i lengre tid enn EU klarer seg uten gass, kan dette bety en asymmetri i forholdet. Gasskrisen i Ukraina 2006 viste at Russland var villig til å stenge av leveransene av gass, for en kortere tidsperiode, dersom de fant det nødvendig. Hvorvidt dette var en politisk eller økonomisk handling er uklart. Det som derimot kan tolkes ut av hendelsene i Ukraina er at Russland er villige til å ofre langtidsvirkninger, som svekket troverdighet, for å oppnå en ønsket effekt av å stenge gassleveransene (Energypolicy 2007: 6).

Hendelsen førte også til økonomiske tap. Så selv om russiske behov for økonomisk inntjening begrenser muligheten for å stenge gassleveransene, vil dette i stor grad kun gjelde muligheten til stenge av leveransene over lang tid og til viktige kunder. Mulighetene til å gjøre det på kortere sikt, virker derimot å være til stede (Larsson 2006: 275-276). Moe (2006) finner i sin analyse av Sjtokman prosjektet et ”system hvor politiske overlegninger kan trumfe kommersielle vurderinger gjort av selskaper.” han sier videre ”En annen gang kan Europa rammes på en like uforutsigbar måte.” (Moe 2006: 13). Dermed er det ikke sikkert at avhengigheten er sterk nok til å hindre Russland i å bruke gass for diplomatiske formål i fremtiden også mot EU.

## 6.4 Oppsummering

Analysen av internasjonalt nivå bygget på følgende antakelse:

**Internasjonalt nivå:** *”Dersom man kan påvise at Russland er den sentrale agendasetteren og de andre landene utgjør få eller svake vetoaktører, vil dette styrke det energipolitiske potensialet til Russland.”*

Formålene med dette kapitlet var å analysere hvilke begrensninger andre stater legger på russisk energipolitikk. En stor begrensning kan sies å være avhengigheten av transittlandene, særlig Ukraina. Graden av avhengighet kan sies å være høy, når hele 80 prosent av eksporten går gjennom landet. Ettersom dagens rørsystem er mer av en multilateral, enn en bilateral karakter bidrar det til at Russland vil ha vanskelig for å drive noen form for rørdiplomati rettet mot enkeltland, uten å ramme en tredjepart. Likevel kan det hevdes at transittsituasjonen ikke bidrar til økt sikkerhet for EU som helhet, siden EU ligger i enden av forsyningskjeden. Dermed kan Russland stenge gassen til EU uten å ramme transittlandene. Transittsituasjonen begrenser dog Russlands mulighet til å ramme enkeltland i EU. Dermed spiller transittlandene en viktig rolle som vetoaktører. Den senere tiden har det fra russisk hold blitt fremmet ønske om å omgå transittlandene. Dette kan bidra til å redusere antall potensielle vetoaktører og dermed styrke det energipolitiske potensialet. Potensialet ville særlig bli styrket i forhold til land i EU, som i dag er transittland. På den annen side kan det vise seg vanskelig for Russland å unngå avhengighet av transittlandene, ettersom de står for en så stor del av eksporten, og nye rørprosjekt vil ikke være i stand til å erstatte transittlandenes rolle i nær fremtid.

Den ideologiske avstanden mellom Russland og EU angående liberalisering av gassmarkedet kan sies å være stor. Dette kan vanskeliggjør mulighetene for en avtale mellom EU og Russland på aggregert nivå. Balansen i avhengighetsforholdet mellom EU og Russland er avgjørende for det energipolitiske potensialet. Dersom man ser på Miller sine trusler om å diversifisere gasseksporten og finne andre transportruter, kan det virke som om at Russland i det minste selv tror de har overtaket. På den annen side

kan diversifisering vise seg vanskelig på grunn av avstanden til andre markeder, samt de infrastrukturelle kostnadene. LNG er heller ikke noe godt alternativ for Russland per i dag.

Prognosene viser at EU også vil få økt behov for gassimport i fremtiden, og jeg vil argumentere at dette behovet vanskelig kan dekkes uten Russlands leveranser. Russland er også avhengig av de økonomiske inntektene gassen bringer. Dermed kan man i liberalteoretisk ånd hevde at forholdet mellom de to per i dag, fører til samarbeid fordi begge tjener på det. Likevel har Russland gjennom Ukraina-krisen vist at de er villige til å godta økonomiske tap, dersom de finner det nødvendig.

Mens man på aktør, individ og nasjonalt nivå fant få begrensninger, vil jeg hevde at det russiske energipolitiske potensial i større grad er begrenset på internasjonalt nivå. I analysen av internasjonalt nivå viste det seg vanskeligere å klart identifisere en agendasetter. At det er Russland som besitter den sentrale ressursen i analysen, taler for at de er agendasetteren. Likevel har enkelte pekt på at avhengigheten av økonomiske inntekter fra EU, gjør at EU setter agendaen (Riley 2006: 2-8).

At man gjennom analysen ikke klarer å identifisere en agendasetter, kan virke som en svakhet for den teoretiske modellen. Jeg vil motsette meg en slik påstand, fordi dette gir viktig informasjon. Siden man ikke finner en klar agendasetter styrker dette en antakelse om at Russlands energipolitiske potensial er svakt på internasjonalt nivå. Ettersom agendasetteren i følge Tsebelis (2002: 2) er den vetoaktøren med mest makt, og analysen ikke tegner et bilde av Russland som den klare agendasetteren, svekkes inntrykket av Russland som en aktør som har et stort energipolitisk potensial internasjonalt.

I tillegg begrenses potencialet av transittlandenes rolle som vetoaktører. Dersom man ser funnene i denne delen i forhold til den teoretiske firefeltstabellen som er presentert tidligere, indikerer dette: "Liten eller ingen mulighet for politisk effektivitet." Likevel har russisk politikk vist seg å være uforutsigbar tidligere, og det er vist vilje til å godta

økonomiske tap for å oppnå politiske mål. Dette gjør at situasjonen kan endre seg, dersom forholdet mellom EU og Russland endrer seg i fremtiden.

## **7 Gasskrisen i Ukraina 2005-2006**

Fordi gasskrisen i Ukraina i 2005-2006 kan sies å være en utløsende faktor for EUs økte fokus på energisikkerhet vil jeg analysere hendelsen som en egen case. Hendelsen inneholder flere av de ulike komponentene i russisk energipolitikk, som er viktig for analysen, som transittproblematikken og skjæringspunktet mellom økonomisk og politiske motiver. Samtidig vil man gjennom å analysere hendelsen i lys av oppgavens teoretiske modell, kunne si noe om hendelsen styrker inntrykket av Russlands energipolitiske potensial. Det vil først bli gitt en kort presentasjon av opptakten til krisen. Deretter vil deler av fagdebatten som fulgte i kjølvannet av krisen bli drøftet. Hensikten med denne delen, blir å finne ut om krisen i Ukraina kan gi i noen lærdom om energisikkerheten til EU. Kan hendelsen ses i et større perspektiv og dermed også gjelde EU? Eller er det en uavhengig hendelse som har blitt tillagt for mye innhold av europeiske ledere? Til slutt vil hendelsen analyseres innenfor det samme teoretiske rammeverket som har blitt benyttet tidligere i oppgaven.

### ***7.1 Opptakten til krisen***

Ukraina er som tidligere nevnt det viktigste transittlandet for russisk gass til EU. Landet har gjennom historien nytt godt av sin spesielle posisjon som transittland, blant annet ved å betale langt under markedspris for russisk gass. Uenighet angående pris var en av de utløsende faktorene for gasskrisen mellom Ukraina og Russland. Til tross for de gunstige prisbetingelsene, hadde Ukraina i 2004 en gjeld på 1,62 milliarder dollar til Gazprom. Dette var et etterslep fra perioden mellom 1997-2000. I løpet av sommeren 2004 ble det inngått en avtale der intensjonen var å slette gjelden. Avtalen stipulerte at gjelden skulle tilbakebetales ved at en del av den russiske gassen til Europa skulle fraktes gjennom Ukraina, uten at Gazprom skulle betale transittavgift på den i en tidsperiode mellom 2005-2009. Etter at avtalen var inngått, virket forholdet mellom de to partene å være bra (Stern 2006: 37-39).

I desember 2004 ble Viktor Yushchenko valgt til president i Ukraina. Dette var starten på flere dramatiske hendelser i forholdet mellom Russland og Ukraina. Flere faktorer kan ses på som utløsende for krisen i januar 2006. Jeg vil kort skissere noen av dem.

I mai 2005 ble det klart at 7,8 bcm gass tilhørende Gazprom, som var blitt lagret i et Ukrainisk gassreservoar, ikke ble gjort tilgjengelig for selskapet til tross for oppimot 40 forespørsler om det. Ettersom det viste seg umulig å få tak i gassen, ønsket Gazprom å erstatte den tapte gassen ved å holde tilbake gass som var ment som betaling for transittkostnader. Dette ville i realiteten bety at Ukraina ikke ville motta mer russisk gass i 2005 (Stern 2006: 40-41). Ukrainas svar på truslene var at dersom Gazprom stoppet leveransene, ville de se seg nødt til å dekke underskuddet i leveransene ved å ta gass som var tiltenkt det europeiske markedet. Konflikten endte til slutt med en avtale der Ukraina skulle erstatte gassen, blant annet med egen gass (Stern 2006: 40). Likevel var det nok en konflikt mellom partene som nesten endte med stans i leveransene.

En annen viktig hendelse i opptakten til energikrisen var Yushchenko administrasjonens forslag i mars 2005, som stipulerte at prisen Gazprom skulle betale for transitt skulle heves til markedsprisenivå. Forslaget ble mottatt med entusiasme fra russisk side, som så på dette som en mulighet til å heve prisene på gass til Ukraina opp til markedspris. I juli 2005 vedtok den russiske Dumaen at gass levert til CIS-landene skulle koste det samme som gass til resten av Europa. Gazprom ville nå kreve europeiske priser for gassen fra og med 2006.

Ukraina var villige til å betale markedspris, men ønsket at prisreguleringen måtte skje over en lengre tidsperiode på flere år. Prisen Ukraina var villig til å betale for gass levert i 2006, ville derfor koste en drøy tredjedel av markedspris. En normalisering av prisforholdet, og dermed en overgang til markedspris så raskt som mulig, ble mottatt med sterk støtte fra president Putin. Derfor ble Ukrainas ønske om en lengre overgangsperiode til markedspriser avvist (Stern 2006 41-42). Likevel tilbød Putin en avtale som gjorde at Ukraina kunne få utsettelse frem til april med å betale

markedspris. 1. januar 2006 ble avtalen avslått fra Ukrainsk hold. Kort tid etterpå stengte Gazprom sine gassleveranser til Ukraina, og krisen var et faktum (Forbes 01.01.2006).

Hendelsen fikk umiddelbare konsekvenser for resten av Europa. Tyskland, Frankrike Polen og Østerrike var land som opplevde nedgang i leveransene. Dette førte til store protester fra EU og europeiske statsledere. Etter hvert gav Russland etter for presset, og økte leveransene tilbake til det nivået det var før krisen. Krisen varte totalt i fire dager før det ble oppnådd enighet mellom de to partene (Stern 2006: 44-45). Innen den tid hadde frykten spredd seg i EU for hva dette kunne bety for unionens energisikkerhet i fremtiden. Årsaken til frykten var at hendelsen i stor grad ble tillagt politisk betydning. Flere tolket hendelsen som et resultat av president Yushchenkos tilnærming til Vesten.

Videre vil jeg drøfte hvorvidt en politisk tolkning av krisen er berettiget. Dersom man kan påvise at politiske insentiver var de viktigste i denne hendelsen, vil dette styrke en antakelse om at politikk trumfer andre hensyn i russisk energipolitikk. Dette vil gi økt forståelse av EUs frykt, ettersom Russlands økonomiske avhengighet ofte blir brukt som hovedargument for at EU ikke har noe å frykte i forhold til Russland som gassleverandør. Jeg vil også, med bakgrunn i oppgavens teoretiske modell, analysere hvorvidt gasskrisen i Ukraina styrker inntrykket av Russlands energipolitiske potensial.

## **7.2 EUs energisikkerhet i lys av krisen i Ukraina**

At forholdet mellom Russland som leverandør og EU som importør blir tolket i lys av hendelser som ikke har involvert EU er ikke noe nytt fenomen: “There are concerns in Western Europe that Russia may try to use its energy exports as a political lever by threatening to “turn off the taps”. Such concerns are usually supported by evidence drawn from Russia’s dealings with the Newly Independent States/Former Soviet Union.” (Monaghan 2005: 2). Dette er et grunnleggende problem ved en risikoanalyse av EUs forhold til Russland. Siden handelen med gass begynte i 1968, har det ikke



vært et eneste tilfelle av stans i leveransene til Vest-Europa (Larsson 2006: 265). Dette indikerer at faren for stans rettet mot EU er relativt liten. Likevel er frykten for at dette skal skje i fremtiden relativt stor.

En analyse av EUs energisikkerhet, med bakgrunn i hendelser som har omhandlet andre land, kan være problematisk fordi de samme forholdene ikke gjelder for EU som for de tidligere Sovjetrepublikkene. Derfor er det viktig med en kritisk tilnærming til eventuelle funn. Likevel er det nettopp hendelser i tidligere Sovjetrepublikker som er en av hovedårsakene til EUs økte fokus på energisikkerhet. Dette har ført til at debatten rundt EUs energisikkerhet er preget av analyser som bygger på hendelser i gamle Sovjetrepublikker. Selv om dette er problematisk, vil man kunne forsvare en slik fremgangsmåte, fordi dette kan gi informasjon om i hvilken retning russisk energipolitikk peker i. Derfor vil jeg presentere noen hovedretninger innenfor debatten rundt EUs energipolitiske sikkerhet, som bygger på hendelsen i Ukraina.

Smith (2006) tolker krisen i Ukraina i et politisk lys, og mener hendelsen er et tegn på at Russland er villige til å bruke gass som politisk brekkstang mot Europa. Dette bør også oppfattes som en fare av EUs ledere. Russland bruker gass både for å oppnå sine politiske og økonomiske mål. Politikken EU har ført overfor Russland har langt på vei mislyktes, fordi EU ikke har vært i stand til å se farene ved å bli avhengig av russisk gass. Årsaken til dette, er at russisk rør-diplomati så langt har vært rettet mot land i Øst-Europa (Smith 2006: 26-27).

EUs tilnærming til Russland er, som tidligere omtalt, ofte bilateral. Nord Stream prosjektet er et eksempel på dette. At det stadig inngås bilaterale avtaler med Russland og EU land er ifølge Smith (2006) et bilde på hvor feilslått EUs energipolitikk i forhold til Russland er. "Gazprom believes that its bargaining position outweighs that of the EU..." (Smith 2006: 28). Økt energipolitisk selvtillit kan øke den russiske tilbøyeligheten til å bruke energi strategisk. Dersom Russland oppfatter seg selv som den sterkeste parten, kan de negative konsekvensene rør-diplomati medfører for Russland, trumfes av de strategiske fordelene Russland mener de får. Samtidig mener

Smith (2006) at Putin har klare intensjoner om å bruke energiekspert strategisk for å gjenvinne makten som gikk tapt etter Sovjetunionenes fall. Ønsket om å gjenvinne tapt makt sammen med økt energipolitisk selvtillit, kan bli en farlig kombinasjon også for EU.

Han får støtte av Umbach (2006), som mener EU i for lang tid har oversett farene ved russisk energidiplomati. Han vektlegger faren med å bli for avhengig av gassimport fra Russland, fordi energipolitikk i dag er hoveddrivkraften bak Russlands ønske å gjenoppstå som politisk stormakt. På bakgrunn av dette må EU rette mer oppmerksomhet mot energisikkerhet enn det som blir gjort i dag (Umbach 2006: 70).

Andre mener den politiske tolkningen av krisen i Ukraina er overdrevet. Stern (2006: 32-36) ser på forholdet mellom Ukraina og Russland i et lengre perspektiv, tilbake til 1990-tallet, og finner at økonomiske drivkrefter spiller en viktig rolle. Der andre ser et strategisk energipolitisk spill fra russisk side, mener Stern at Gazprom handler ut fra markedsorienterte hensyn. Årsakene bak Ukraina krisen kan derfor vel så mye være økonomiske som politiske insentiver. Dette kan underbygges med Ukrainas lange historie med manglende betaling. Få, om noen, økonomiske aktører vil levere en vare dersom de ikke får betalt for den. Stern (2006: 48-49) hevder samtidig at ettersom det ikke ble fremmet noen politiske krav fra russisk side, kan man vanskelig tolke hendelsen som hovedsakelig politisk.

Likevel erkjenner Stern (2006) at det finnes noen politiske aspekter relatert til hendelsen. Dersom Ukraina fortsatt hadde forblitt lojale mot Russland, istedenfor å vende seg mot NATO og EU, er det liten tvil om at Ukraina fortsatt ville ha hatt et fordelaktig energipolitisk forhold til Russland. Likevel da Ukraina valgte å distansere seg fra Russland, var det ikke overraskende at deres energipolitiske fordeler ble inndratt og forholdet mellom de to ble mer markedsorientert. Dette innebærer samtidig større krav til betaling og høyere pris. Derfor kan man si at hendelsen i Ukraina ikke nødvendigvis var et forsøk på energidiplomati fra russisk side, men heller et forsøk på "...a determined step-by-step movement towards market-based prices." (Stern 2006:

49). På generell basis mener Stern at EUs energisikkerhet ikke er truet: “It is hard to make a convincing case that security of gas supply – that is, the likelihood that significant numbers of gas consumers in a single EU member state or EU-wide, will be subject to a serious supply disruption - is currently an imminent threat within the European Union.” (Stern 2004: 2)

Dersom man legger Stern (2004; 2006) sin tolkning til grunn, kan man hevde at faren for at EU blir rammet av energidiplomati er liten. Dersom Ukraina krisen hovedsakelig var av økonomisk karakter, vil ikke EU stå i fare for å bli utsatt for lignende hendelser med mindre de misligholder sine betalingsforpliktelser.

Larsson (2006) er enig i at økonomiske insentiver spiller en rolle i Russlands energipolitikk. Likevel er økonomi underlagt strategiske og politiske drivkrefter. ”Analysts that claim that all cut-offs are purely market driven appear to be mistaken.” (Larsson 2006: 260). Av de i alt 55 tilfellene der det har vært stans, eller forekommet trusler om stans i leveransene av gass rettet mot tidligere Sovjetrepublikker, mener han at nesten samtlige inneholder både økonomiske og politiske komponenter. Dette viser en overlapping mellom politikk og økonomi i Russlands energipolitikk. Likevel mener Larsson at de fleste hendelsene inneholder det han kaller ”long-term strategic underpinnings” (Larsson 2006: 262). Noe som kan tyde på at strategiske hensyn prioriteres høyt.

Gazprom er også villige til å gjøre økonomisk ulønnsomme valg for å fremme statlige mål. Dette er et tegn på at politiske hensyn trumfer økonomiske (Larsson 2006: 282-283). Dersom strategiske og politiske hensyn er viktigere enn økonomiske, vil dette fra EUs side kunne anses som et faresignal. Fordi Russlands behov for kapital ofte har blitt brukt som et argument for at EUs energiforsyninger er sikre. Dersom Russland er villig til å godta økonomiske tap for å oppnå politiske interesser, vil økonomiargumentet svekkes.

Som tidligere nevnt, er det problematisk å trekke slutninger rundt EUs energisikkerhet med bakgrunn i hendelser som hovedsakelig har rammet tidligere Sovjetrepublikker. Tilsvarende, er det problematisk å anta at EU energisikkerhet ikke er truet, med bakgrunn i at Russland aldri har truet EUs energisikkerhet direkte tidligere. Larsson (2006: 284) mener at det er naivt å tro at EU ikke kan bli rammet av energidiplomati på lik linje med tidligere Sovjetrepublikker. Det eneste som hindrer Russland å bruke energipolitikk aktivt også mot EU, mener han er faren for å miste troverdighet som handelspartner. Behov for økonomisk inntjening blir ofte nevnt som et hinder for aktiv bruk av energipolitikk. Russlands kapitalbehov kan bidra til å redusere mulighetene til politisk bruk av gassalg, men det eliminerer ikke stans i leveransene for kortere perioder, noe som ville ramme EU hardt (Larsson 2006: 276). Russland anser energi som muligheten til å komme tilbake på banene som stormakt. "With great-powership, responsibility follows and having this position stipulates that Russia would hardly exploit every possibility to act forcefully. But, by all means, Russia would (as other great powers) be prepared to, if it finds it necessary." (Larsson 2006: 284).

Så hva kan EU lære av Ukraina krisen? Som illustrert ovenfor, er det uenighet rundt hvorvidt EU kan oppfatte Russland som en troverdig energileverandør. De fleste er enige om at det finnes politiske undertoner i Russlands energipolitikk, men er uenige om hvorvidt dette er en reel trussel mot EU. Enkelte mener at dette bør oppfattes som et faretruende tegn, mens andre mener trusselbildet er overdrevet. Derfor er det vanskelig å gi noe konkret svar på hva EU kan lære fra hendelsen, utover at den viste russisk vilje og evne til å stenge leveransene av gass for en kortere tidsperiode. Videre vil jeg se på hvordan krisen kan tolkes i lys av min teoretiske modell?

### ***7.3 Hendelsen sett i lys av teori***

I tråd med mine teoretiske antakelser er det viktig å identifisere hvem som er agendasetteren, eller agendasetterne, samt hvor sterk motstand de møter fra eventuelle vetoaktører. Hvordan kan man med bakgrunn i denne teoretiske modellen forstå hendelsen i Ukraina?

Jeg har tidligere i oppgaven analysert hvilket politisk potensial Russland besitter gjennom gasseksporten. Både på aktør og nasjonalt nivå fant jeg at viljen og mulighetene til å drive en aktiv energipolitikk var til stede. Dette basert på at maktkonsentrasjonen var høy på begge nivåene, og man kunne identifisere en klar agendasetter. Samtidig var den ideologiske avstanden mellom agendasetter og vetoaktørene liten. På det internasjonale nivået derimot, var potensialet lavere blant annet fordi Russland i stor grad er avhengig av transittland.

Ukraina-krisen bidrar til å illustrere dette poenget. Da krisen var et faktum spredde det seg frykt i EU. Selv om stansen i leveransene var rettet mot Ukraina, fikk det store konsekvenser også for Europa. Russland stengte leveransen av gass som var tiltenkt det ukrainske markedet. Likevel rammet det resten av Europa ved at leveransene ble redusert, samtidig som prisene ble drevet opp. Årsaken til dette var i følge russiske styresmakter at Ukraina stjal deler av gassen som var tiltenkt Vest-Europa. Uansett årsak, betydde det at EU som tredjepart ble utilsiktet rammet. Dermed kan det stilles spørsmål om hvilken kontroll Russland hadde over hendelsesforløpet? Dersom Russland hadde liten kontroll, gir dette et svekket inntrykk av det energipolitiske potensialet, fordi landet ikke ville være i stand til å drive en koordinert politikk.

Det kan hevdes at Russland var den aktive part i konflikten, siden det var de som tok det avgjørende skrittet ved å stenge gassleveransene. Dette kan gi et inntrykk av at det er Russland som var agendasetteren i denne hendelsen, og dermed var i kontroll over situasjonen. Utfallet av konflikten kompliserer dette inntrykket. Hendelsen skapte sterke reaksjoner som førte til europeisk press på Russland. Det hele endte med at Gazprom gav etter for å igjen kunne fremstå som en sikker leverandør av gass til EU (Heinrich 2006: 2-4). Selv om Russland fremstår som agendasetteren i starten av hendelsen, er det vanskelig å si om det er Russland, EU eller Ukraina som var agendasetteren da krisen ble løst fire dager senere. EUs press var trolig avgjørende for at krisen kun varte fire dager. Faktumet at Ukraina er et så stort transittland var en annen faktor som gjorde at Russland ikke kunne holde tilbake gassleveransene over lengre tid. På bakgrunn av dette, er det uklart hvem som var den mektigste aktøren i

hendelsen, og dermed agendasetteren. Det man i det minste kan si med rimelig sikkerhet, er at dersom Russland var agendasetteren så var landet i stor grad begrenset av EU og Ukraina som vetoaktører. Noe som svekker det energipolitiske potensialet til Russland.

Hendelsen illustrerer begrensninger ved bruken av gass, for å oppnå enten politiske eller økonomiske mål, når en tredjepart er involvert. Den akademiske diskursen rundt forholdet mellom Russland og transittlandene fokuserer ofte på transittlandenes avhengighet av Russland, og ikke på den russiske avhengigheten av transittlandene. Ukraina og Hviterusslands blir ofte fremstilt som sårbare i forhold til Russland. "...these two post-Soviet states have become increasingly dependent on Russian supplies and, thanks to their accumulated gas debt, vulnerable to Russian pressure" (Kalicki og Elkind 2005: 153). Denne fremstillingen er unyansert, ettersom den ikke tar hensyn til den makten transittlandene har over Russland (Heinrich 2006: 4). Noe som kommer klart til uttrykk i Ukraina-krisen.

I likhet med funnene på internasjonalt nivå, er det vanskelig med bakgrunn i empirien som foreligger å avgjøre definitivt hvem som innehar rollen som agendasetter og vetoaktør i denne hendelsen. Som nevnt i analysen av internasjonalt nivå, er ikke dette nødvendigvis en svakhet for modellen, fordi det fremdeles gir oss viktig informasjon. Dersom Russland ikke fremstår som agendasetter, svekker det en antakelse om at energipolitikk har et stort utenrikspolitisk potensial.

#### **7.4 Oppsummering**

Å si noe definitivt om hvor stor faren er for at Russland vil bruke energi strategisk mot EU i fremtiden, på bakgrunn av hendelsene i Ukraina er umulig. Likevel vil jeg støtte Larssons (2006) antakelse om at det er naivt å se bort fra det som en mulighet. For det første har min analyse på aktør og nasjonalt nivå vist at viljen til å bruke gass strategisk blant russisk lederskap er til stede. Derfor kan endringer i forholdet mellom EU og Russland i fremtiden, føre til endringer i Russlands energipolitikk overfor EU. For det andre, viser hendelsene i Ukraina at Russland kan være villig til å bruke gass

for å nå sine mål, selv om det skulle ramme en tredjepart. Så selv om transitt begrenser det energipolitiske potensialet, er mulighetene for energidiplomati enda til stede.

Analysen på bakgrunn av oppgavens teoretiske modell viser at det er vanskelig å avgjøre hvem som er den sterkeste aktøren, og dermed agendasetter i hendelsen. Russlands manglende kontroll over hendelsesforløpet svekker en antakelse om at russisk gasseksport har et stort utenrikspolitisk potensial. Og selv om man skulle argumentere for at Russland er agendasetteren i det energipolitiske forholdet til Ukraina og EU, vil det energipolitiske potensialet begrenses av sterke vetoaktører.

## **8 Nord Stream**

Årsaken til at jeg velger å analysere Nord Stream som en egen case, er at prosjektet er et av de største gassprosjektene i Europa for øyeblikket. Dessuten inneholder prosjektet mange komponenter som er viktige for analysen, som mulige politiske motiver, transittproblematikken og økt frykt fra enkelte EU aktører. Derfor anser jeg Nord Stream som et strategisk case som kan gi økt innsikt i Russlands energipolitikk.

### **8.1 Bakgrunn**

Arbeidet med en gassledning på bunnen av Østersjøen begynte allerede i 1997 da selskapet North Transgas (NTG) ble stiftet i et samarbeid mellom det finske gasselskapet Neste og Gazprom. Hensikten bak dannelsen av selskapet var å undersøke muligheten for et rørnett med utgangspunkt i Finland, som skulle levere gass til Tyskland uavhengig av transitt gjennom Øst-Europa. Flere alternative ruter var aktuelle, blant annet en rute som gikk fra Finland, over Østersjøen til Sverige og videre til Tyskland. Et annet alternativ var en rørledning direkte fra Russland. Samarbeidet strandet, men det russiske ønsket om en direkte rørledning til Tyskland fortsatte å leve (Nord Stream 2006).

Prosjektet har ikke bare blitt sett på som viktig fra russisk side. EU har også formelt velsignet prosjektet. Dette ble det gitt uttrykk for da EU-kommisjonen i desember 2000 gav Nord Stream "Trans European Networks" (TEN) status. TEN statusen fører blant annet til at Russland er garantert finansiell støtte fra EU (Gazprom 2008c). Starten på det som så langt er det siste kapitlet i sagaen om Nord Stream, ble skrevet da tyske BASF og E.ON signerte en intensjonsavtale med Gazprom 8. september 2005, med mål om å bygge en direkte rørledning fra Vyborg innerst i Finskebukta direkte til Greifswald i Tyskland. Selskapet som skulle stå for utbyggingen ble døpt "Nord Stream". Fordi både den daværende tyske forbundskansleren Gerhard Schroeder og Vladimir Putin var til stede på seremonien etter signeringen av avtalen, tolket både motstandere og tilhengere av avtalen dette som mer enn et økonomisk samarbeid. Dette var også en avtale med politiske undertoner (Godzimirski 2007: 5).



Avtalen som ble undertegnet innebærer et 1200 km langt røرنett som planlegges å være ferdigstilt i 2010 og operativt innen 2011. I første omgang skal kapasiteten være på 27,5 milliarder kubikk meter gass (bcm) årlig. I annen fase av utbygningen vil et parallelt rør bidra til å doble transportpotensialet til 55 bcm årlig. Kostnadene av prosjektet er beregnet til 5 milliarder euro, eller ca 40 milliarder norske kroner med dagens kurs. I første rekke skal prosjektet levere gass til Tyskland, som derfra kan videreformidles til Danmark, Nederland, Belgia og Storbritannia (Nord Stream 2008).

Flere aktører uttrykte usikkerhet rundt prosjektet. Fra polsk hold ble prosjektet tolket som en trussel mot deres rolle som transittland. Dersom prosjektet blir gjennomført vil det kunne true landets energisikkerhet, ettersom stans i leveransene til landet vil kunne gjennomføres i større grad uten at leveransene til Tyskland trues. Den polske forsvarsministeren Radoslaw Sikorski omtalte avtalen i et historisk perspektiv på en konferanse i Brussel i mai 2006. Han trakk blant annet paralleller tilbake til delingen av Polen, mellom stormaktene Tyskland og Russland, i 1939 som markerte starten på andre verdenskrig: "Poland has a particular sensitivity to corridors and deals above our head. That was the Lacarno tradition, that was the Molotov-Ribbentrop tradition. That was the 20<sup>th</sup> century. We don't want any repetition of that." (Sitert i Godzimirski 2007: 13).

Andre har pekt på faren ved at EU blir for avhengig av russiske gassleveranser. Prosjektet er på mange måter et tveegget sverd for EU. På den ene siden kan det bidra til å dekke EUs økende energibehov. Samtidig vil prosjektet bidra til å sikre energileveransene til EU, uavhengig av om Russland er i konflikt med et eller flere av transittlandene. På den annen side vil prosjektet føre til at Russland vil få færre aktører å ta hensyn til. Dette vil redusere antallet vetoaktører, noe som vil kunne styrke Russlands energipolitiske potensial. Smith (2006: 27) mener Nord Stream avtalen beviser at EU, og særlig Tyskland, ikke har tatt noen lærdom av Ukraina-krisen. Hendelsene i Ukraina burde vært en pekepinn for resten av Europa på hvor langt Russland er villig til å gå. Årsaken til at EU ikke ser faren, er ifølge Smith at

energivirkemidlet så langt kun har blitt brukt mot Øst-Europa. Dette kan endre seg i fremtiden.

Hensikten med denne delen av oppgaven blir å drøfte hvorvidt Nord Stream prosjektet kan bidra til å forskyve det energipolitiske forholdet mellom EU og Russland. Målet for denne caseanalysen blir derfor å besvare følgende spørsmål:

*Kan avtalen om utbygging av Nord Stream tolkes som et geopolitisk prosjekt fra russisk side, som kan bidra til å forskyve den energipolitiske balansen mellom EU og Russland?*

Spørsmålene er en underproblemstilling av oppgavens hovedproblemstilling, og vil derfor besvares ved bruk av samme teoretisk rammeverk.

Først vil jeg se på mulige russiske motiver bak Nord Stream avtalen. Dette vil gi en indikasjon på om Nord Stream kan anses som et geopolitisk prosjekt fra russisk side, for å øke sitt energipolitiske potensial. Deretter vil jeg se på mulige økonomiske insentiver for prosjektet. Dersom prosjektet ikke kan forsvares økonomisk, vil dette øke troverdigheten til en geopolitisk forklaring. På den annen side, dersom prosjektet er økonomisk forsvarlig, vil økonomiske hensyn kunne være en alternativ forklaringsfaktor. Til slutt vil jeg se på hvordan prosjektets bilaterale karakter kan endre den energipolitiske balansen mellom EU og Russland.

## **8.2 Et geopolitisk prosjekt?**

Et av de viktigste funnene i analysen av Russlands energipolitiske potensial, var at avhengigheten av transittlandene begrenset potensialet. Fredholm (2005: 13-14) mener at de russiske styresmaktene er klar over og villig til å utnytte potensialet energidimensjonen har. Samtidig er de klar over begrensningene transittlandene utgjør for dette potensialet. Derfor må Russland redusere avhengigheten av transittlandene, for å styrke energidimensjonen som politisk virkemiddel. Som resultat av dette finnes

det ønsker om å bygge alternative ruter, som er under russisk kontroll. På bakgrunn av dette, er en plausibel tolkning at Nord Stream er et geopolitisk prosjekt.

Under sovjettiden var det den militære makten som var sentral. Umiddelbart etter Sovjetunionens sammenbrudd, var den russiske selvpersepsjonen inne i en identitetskrise. Landet var ikke lenger å oppfatte som den supermakten det en gang hadde vært, men blant landets ledere var stormaktsstatus enda ønskelig. Under Putins regime har energidimensjonens potensial kommet mer til uttrykk. Energidimensjonen kan spille en viktig rolle sammen med den militære makten, som enda blir holdt i hevd, gjennom sitt atomarsenal (Larsson 2007: 76). Russlands stormaktsambisjoner samt et økt fokus på energisikkerhet i Europa, har gjort at Nord Stream har blitt tolket ulikt av flere analytikere. Larsson (2006: 172-173) mener at infrastrukturelle prosjekter innenfor gassektoren i Russland på generell basis ofte har geopolitiske undertoner. Russland er også villig til å strekke seg langt for å nå sine mål, og vil derfor investere store ressurser i disse prosjektene.

En positiv tolkning av Nord Stream prosjektet vil være at prosjektet viser russisk vilje til å prioritere det europeiske markedet. Med tanke på de enorme investeringene prosjektet krever, samt den forventede levetiden til rørnettet, kan dette tyde på at prosjektet er ment som et genuint forsøk på energisamarbeid. Fra russisk hold har det også blitt indikert at mye av gassen som vil bli produsert på det enorme Sjtokmanfeltet vil bli omdirigert til Nord Stream og Tyskland. Gassen var i utgangspunktet tiltenkt amerikanske markeder som LNG (Godzimirski 2007: 10).

Samtidig viser prosjektet muligheter for integrert samarbeid mellom europeisk og russisk gassindustri, noe som har vært et ønske fra EUs side. Gazprom er majoritetseier i prosjektet med 51 prosent. Likevel eier BASF og E.ON en forholdsvis stor del av prosjektet med 24.5 prosent hver (Umbach 2006: 68). Dette kan gi en tolkning av prosjektet som et økonomisk integrerende samarbeid, og en oppmyking av russiske holdninger til utenlandsinvesteringer. Å gi utenlandske selskaper en så stor del av prosjektet vil også minske den statlige kontrollen, og dermed svekkes

geopolitiske hensyn som forklaringsfaktor. Mye kan derimot tyde på at Gazproms samarbeidet med de BASF og E.ON ikke er et liberaliseringstiltak. Det er en bred oppfatning av at Putin kun gir utenlandske selskaper tilgang til naturressurser når Russland er teknologisk avhengig av det (Godzimirski 2007: 7). Det er også verdt å merke seg at Gazprom er majoritetseier, og dermed har stor kontroll over prosjektet. Dermed kan man anta at Gazprom og Russland er agendasetterne i prosjektet.

Et prosjekt av denne størrelsen ville ikke vært umulig uten støtte fra Kreml. Putin har ikke bare gitt sin støtte til prosjektet, men er en av drivkreftene bak det. Han anser Nord Stream som den viktigste rørutbyggingen for øyeblikket: "In export, the construction of the North European Gas Pipeline [Nord Stream] is most important." (sitert i Stern 2005a: 122). At Putin gir så sterk støtte til prosjektet, øker troverdigheten til en antakelse om at det kan være politisk bakenforliggende hensyn ved prosjektet.

Enkelte mener at dersom Nord Stream prosjektet blir gjennomført som planlagt, vil dette gi Russland stor kontroll over det tyske gassmarkedet og dermed også kontroll over store deler av det europeiske gassmarkedet (Smith 2006: 31). Dette vil kunne svekke EUs rolle som vetoaktør. Andre støtter dette synspunktet. Selv om Nord Stream vil sikre mulighetene for en sikker gassforsyning til EU rent teknisk, vil det ikke nødvendigvis bety at leveransene er sikret faktisk. Dette fordi man er prisgitt leverandøren. Dersom forholdet til leverandøren endrer seg, finnes det ingen garanti for at leveransene vil fortsette (Umbach 2006: 70-71).

Larsson (2007: 6-7) anser Nord Stream først og fremst er et geopolitisk prosjekt. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke finnes andre insentiver fra russisk side som kan legitimere prosjektet. Økonomiske motiver kan være eksempel på dette, noe som vil bli drøftet senere. Likevel kan prosjektet bidra til å øke gasseksportens potensial som politisk pressmiddel, både mot transitlandene og mottakerlandene. Dette kan bidra til at "... regional power balance will shift to Russia's favor..." (Larsson 2007: 7). Liberal teori legger til grunn at asymmetri i avhengighetsforholdet mellom to aktører, kan føre til den sterkeste av statene utnytter den svake parten (Keohane og Nye 2001:

14-16). Dersom Nord Stream prosjektet bidrar til å endre den energipolitiske balansen, som Larsson (2007), Umbach (2006) og Smith (2006) hevder, vil dette kunne øke det politiske potensialet Russland har gjennom gass eksport.

Ikke uventet har det fra Russisk hold blitt benektet at prosjektet er av en geopolitisk karakter. Dette er i seg selv ikke så rart, ettersom prosjektet ville fremstått som lite attraktivt for EU dersom det ble presentert som et geopolitisk prosjekt. Putin har gjort det klart at "the choice of routes for new pipelines should not be based on political considerations but made after taking into account economic as well as environmental factors." (Sitert i Chufin 2004: 14).

For å øke sin troverdighet, har selskapet "Nord Stream" som skal stå for utbyggingen forsøkt å legitimere prosjektet på flere ulike måter. Selskapet har for det første pekt på at prosjektet er et felles europeisk-russisk prosjekt og at det er blitt tildelt TEN-status av EU. Dette kan brukes som et argument for at også EU anser prosjektet som viktig og gjennom TEN-status gir det økt legitimitet. På den annen side unngår "Nord Stream" gjennom en slik argumentasjon å nevne at også et annet tilsvarende landbasert prosjekt har fått TEN-status. Dette prosjektet er ment å gå gjennom de baltiske landene og ville trolig blitt et billigere alternativ. For det andre har man forsøkt å legitimere prosjektet ved og vektlegge Andries Piebalgs, EU-kommissær for energispørsmål, positive holdning til prosjektet. EUs ønske om diversifisering av importruter for å øke leveransesikkerhet har også blitt brukt som argument for prosjektet.

Det som derimot ikke nevnes er at EU ikke anser Nord Stream som et bedre prosjekt enn noe annet. Faktumet er at EU generelt ønsker alle tiltak som kan øke gassforsyningen til Europa velkommen, men at Nord Stream faktisk er det mest kontroversielle og uønskede av alternativene. Mye tyder på at flertallet i Europaparlamentet faktisk er imot prosjektet (Larsson 2007: 26-27). Oppsummerende kan man si at politiske hensyn har vært viktige med tanke på Nord Stream prosjektet, men at prosjektet fra russisk side har blitt begrunnet på andre måter, blant annet

økonomisk (Larsson 2007: 77). Videre vil jeg drøfte hvor stor troverdighet økonomiske begrunnelser kan sies å ha.

### **8.3 Økonomiske insentiver**

Putin har hevdet at økonomiske, ikke politiske, hensyn er viktigst i avgjørelser som omhandler nye rørnett (Chufrin 2004: 14). Begrunnelsen for Nord Stream prosjektet har blant annet vært at man sparer avgiftene som må betales for transitt. Flere analytikere har stilt spørsmålstegn ved lønnsomheten til prosjektet. Enkelte mener at netto inntjening ikke vil kunne dekke inn de store investeringene prosjektet krever. Andre mener at prosjektet i seg selv kan være lønnsomt, men at det finnes andre langt billigere alternativer. Dersom det viser seg at prosjektet ikke er kostnadseffektivt, vil det styrke geopolitiske hensyn som en forklaringsfaktor.

I følge Nord Stream er prosjektet berammet til å koste ca 40 milliarder norske kroner, og vil i følge deres beregninger på sikt være lønnsomt (Nord-Stream 2008). Deres beregninger er basert på en formel som kan illustreres slik:

$$\text{gasspris} * \text{eksportvolum} * \text{antall år} - \text{utbygningskostnader} = \text{forventet profitt}$$

Flere har stilt seg tvilende til prosjektets lønnsomhet. Problemet er for det første at beregningen ikke tar hensyn til de løpende utgiftene prosjektet medfører. 40 milliarder er det selve utbyggingen koster, mens vedlikehold og drift av rørnettet ikke er tatt med (Larsson 2007: 33-34). For det andre har man ikke tatt høyde for nedgang i prisen på gass. EUs andre gassmarkedsdirektiv, som ble implementert i år 2000, hadde som formål å løse opp den monopolistiske strukturen i gassmarkedet. Dette kan på sikt føre til økt konkurranse, noe som vil kunne drive ned prisene på det europeiske gassmarkedet. Et slikt scenario vil føre til at lønnsomheten til Nord Stream prosjektet vil være enda mer tvilsom (Stern 2005b: 15). For det tredje kan det virke som om man alt nå har problemer med å reise kapital nok til å finansiere prosjektet (Larsson 2007: 33-34).

Et annet viktig moment er at flere analytikere har langt høyere kostnadsanslag for utbyggingen enn de "Nord Stream" selv opererer med. Alan Riley anslår de totale kostnadene til å komme opp i nærmere 100 milliarder kroner, mer enn dobbel så mye som antatt (i Larsson 2007: 34-35). Både Frank Umbach (2006), Roland Goetz (2006) og Jonathan Stern (2005b), alle renommerte forskere på fagfeltet, støtter antakelsen om at prosjektet vil bli dyrere enn antatt. De peker også på at både transitt og et landbasert rørnett vil være mer lønnsomt.

Enkelte anslag tilsier at Gazprom vil kunne doblet kapasiteten på det alt eksisterende Yamal-Europa rørnettet for kun 12-15 milliarder norske kroner. Dette ville betydd en økning på i eksportkapasitet på 28 bcm, eller tilsvarende den totale kapasitet til Nord Stream prosjektet, i fase 1 (Smith 2006: 30). En utbygging av Yamal-Europa rørnettet ville dermed kostet en tredjedel av den anslåtte prisen som "Nord Stream" opererer med. På den annen side kan det argumenteres for at dette ville bidratt til økte transittkostnader i form av avgifter med opp mot en milliard årlig. Til tross for økte transittkostnader ville en utvidelse av Yamal vært mye billigere enn Nord Stream (Smith 2006: 30-31). Derfor peker det meste i retning av at det ikke er økonomiske insentiver som er det viktigste for avgjørelsene rundt Nord Stream prosjektet.

Stern (2005a: 122) mener likevel at sannsynligheten for en gjennomføring av prosjektet er stor, til tross for at det kan stilles spørsmål rundt den økonomiske lønnsomheten. Dette er ikke bare på grunn av de involverte selskapenes ønsker, men også på grunn av Putins sterke engasjement og ønske om en utbygging. Dermed kan det virke som om økonomiske hensyn har blitt trumfet av politiske, som ønske om uavhengighet av transittlandene for å øke det utenrikspolitiske potensialet (Fredholm 2005: 15).

#### **8.4 Fra multilateralt til bilateralt forhold?**

Internasjonal gasshandel gjennom rør skaper som oftest et gjensidig avhengighetsforhold mellom flere stater. Handelen er som oftest multilateral fordi det er mer enn to parter som er involvert. Handelen er samtidig gjensidig avhengig, fordi

dersom en av partene som er involvert velger å redusere eller bryte gasstrømmen, vil dette påvirke de andre partene enten økonomisk eller energimessig (Stern 2005a: 136). Generelt vil dette gi mange potensielle vetoaktører.

Nord Stream prosjektet vil, dersom det blir gjennomført, ikke inneholde en multilateral komponent i forholdet mellom Russland og Tyskland, ettersom det ikke finnes noen transittland. Den teoretiske modellen jeg legger til grunn, predikerer at dersom antall vetoaktører er lavt, vil muligheten for å drive en effektiv politikk øke. Ut fra dette kan man anta at dersom man går fra multi- til bilateralisme, vil antall vetoaktører reduseres, og Russlands utenrikspolitiske potensial gjennom gasseksport øke. Hensikten videre vil være å drøfte hvordan Nord Stream kan påvirke den energipolitiske balansen mellom EU og Russland.

Til tross for at det er gjort flere forsøk, har EU ikke så langt klart å utarbeide en felles energistrategi av betydning for unionen. Dette har ført til at hvert enkeltland stort sett har inngått bilaterale avtaler med energieksporterende land (Smith 2006: 31). Nord Stream avtalen mellom Tyskland og Russland, har for enkelte fremstått som selve eksemplifiseringen av de energipolitiske utfordringene EU står ovenfor. Prosjektet illustrerer en manglende vilje, eller evne, til å finne en felles energistrategi for hele unionen (Umbach 2006: 71).

Det kan derimot argumenteres for at det ikke så unaturlig at de forskjellige medlemslandene velger å stå alene i forhandlingene om gassleveranser, fordi behovet er svært forskjellig fra land til land. Derfor kan det legitimeres at Tyskland som er EUs største importøren av russisk gass, velger å delta i et prosjekt. Prosjektet kan bidra til å sikre Tysklands leveranser uten å være avhengig av transittlandene. På den annen side kan Polen som transittland bli rammet av prosjektet, fordi deres betydning som transittland vil reduseres. Deres leveransesikkerhet avhenger, som omtalt i analysen på internasjonalt nivå, i stor grad av deres rolle som transittland. Derfor kan man hevde at bilaterale avtaler som Nord Stream vil ramme EU land som i dag er transittland hardest. Dette illustrerer vanskelighetene med en felles energipolitikk i EU.



Ettersom Tyskland er en viktig handelspartner for Russland ikke bare når det gjelder gass, kan faren for at Russland vil bruke gasseksporten strategisk mot Tyskland virke liten. Derfor kan det hevdes at Tyskland ikke løper noen stor risiko med å ha et bilateralt forhold til Russland. Det som derimot er en fare med de store EU landenes bilaterale forhold til Russland, er at det kan ødelegge selve prinsippet bak EU (Godzimirski 2007: 21). Tyskland står med sin internasjonale økonomiske og politiske tyngde mye sterkere alene enn de små EU landene. Et av grunnprinsippene bak EU er solidaritet mellom medlemslandene. Dersom de store EU landene velger bilateralisme foran å stå samlet som en union, vil dette kunne ramme de små landene, ettersom bilaterale forhold øker Russlands mulighet til å legge press på enkeltland. Ut fra min teoretiske modell vil Russland ha større muligheter til å føre en effektiv energipolitikk, dersom vetoaktørene er få. Dersom EU hadde stått samlet som en blokk i hver gassforhandling med Russland, ville dette øke antallet vetoaktører og dermed kunne styrke EUs posisjon.

Nord Stream kan med første øyekast virke som Tysklands løsning på fremtidige gassleveranser og dermed fremstå som veldig lukrativt. Riley (2006: 5) mener Tyskland gjennom Nord Stream prosjektet spiller et høyrisikospill fordi avtalen fører til at landet i enda større grad har gjort seg avhengig av russisk gass, uten å selv være i stand til å stille noen krav. Energiegoisme blant de store EU landene har ført til at Russland har fått strammet et geopolitisk grep om Europa (Godzimirski 2007: 14). Samtidig kan det virke som om at europeiske statsledere har oversett faren ved Russlands sterke energipolitiske rolle (Smith 2006: 26).

Avtalen som ble presentert i 2005, var delvis et resultat av tette bånd mellom den daværende tyske forbundskansleren Gerhard Schroeder og Vladimir Putin. Da Putin møtte den nye forbundskansleren Angela Merkel i september og oktober 2006, ble det raskt klart at forholdet mellom de to, både på det personlige og politiske plan, ikke var det samme. En av de viktigste endringene var at Merkel i større grad enn sin forgjenger ønsket et mer balansert energipolitisk forhold til Russland, med økt fokus

på en felles europeisk energistrategi (Riley 2006: 4). Dette kom blant annet til uttrykk ved at Merkel foreslo å involvere Polen og de baltiske landene i Nord Stream prosjektet.

Utspillet åpner for to tolkninger: For det første kan det være et genuint forsøk på å få til en felles europeisk energipolitikk. Likevel er det for øyeblikket lite som tyder på det, ettersom noe reelt forsøk på å implementere de baltiske landene og Polen, så langt ikke har blitt gjort. En annen tolkning av utspillet er at dette var en litmustest på hvorvidt prosjektet er geopolitisk motivert fra russisk side. Ettersom en inkludering av Polen og de baltiske landene ville vært på kollisjonskurs med russiske geopolitiske mål. Siden forslaget ikke fikk en varm mottakelse fra russisk side, styrkes mistanken om at geopolitiske hensyn spiller en betydelig rolle for prosjektet (Umbach 2006: 68).

Med utgangspunkt i mine tidligere funn, der transittlandene var en viktig begrensning på gassseksportens politiske potensial, vil en naturlig slutning være at Nord Stream kan endre den energipolitiske balansen mellom EU og Russland i russisk retning. Likevel vil russisk gassseksport fremdeles være avhengig av transittlandene i stor grad. Som tidligere illustrert vil Nord Stream kun ha en kapasitet, i fase 1, på omtrent en femtedel av "Brotherhood/Union" som er kun et av rørnettene som går gjennom Ukraina. Derimot vil Nord Stream i fase 2 doble kapasiteten, og dermed vil betydningen av rørnettet øke. Hubert og Ikonnikova (2003) har utført en komparativ analyse der de ser på hvilken strategisk potensial de ulike rørnettene under planlegging har. Deres konklusjon er at en utvidelse av Yamal rørnettet økonomisk sett ville vært det beste, men at Nord Stream er det prosjektet med mest strategisk potensial. "However, by far the strongest impact on bargaining power is exerted by North Trans Gas, [Nord Stream] the option through the Baltic Sea. Although this project cannot compete commercially with the other options to increase transport capacity, it strengthens the Russian position more than all other options together." (Hubert og Ikonnikova 2003: 9).

## **8.5 Oppsummering**

Hensikten med denne delen av oppgaven var først å drøfte i hvilken grad Nord Stream kan anses som et geopolitisk prosjekt fra russisk side. Selv om det fra offisielt russisk hold og fra selskapet "Nord Stream" hevdes at geopolitiske hensyn ikke er det sentrale, er det vanskelig å utelate geopolitiske hensyn som en forklaringsfaktor. For det første fordi alternative forklaringene som TEN-status svekkes av at også andre, mer kostnadseffektive prosjekt har fått den samme statusen. For det andre støtter ikke EU prosjektet i den graden "Nord Stream" fremstiller det. Tvert imot kan mye tyde på at flertallet i Europaparlamentet er mot prosjektet (Larsson 2007: 26-27). For det tredje kan ikke prosjektet forsvares kostnadmessig dersom det var kun økonomiske hensyn som lå til grunn. På bakgrunn av dette vil jeg argumentere, i tråd med Fredholm (2005), for at det fra russisk side finnes en bevissthet rundt det politiske potensialet Nord Stream prosjektet har, og at en av hensiktene med prosjektet er å forsøke å styrke sitt energipolitiske potensial.

Det andre målet med analysen av Nord Stream var å undersøke hvordan Nord Stream vil kunne forskyve den energipolitiske balansen mellom Russland og EU. Hovedfunnene i denne delen er at bilateralisme øker mottakerlandenes sårbarhet, fordi de kan rammes direkte uten at en tredjepart blir involvert. Prosjektet kan særlig ramme de EU landene som i dag er transittland, fordi energisikkerheten de nyter i rollen som transittland kan falle bort. Derfor kan man si at bilateralisme øker Russlands mulighet til å manøvrere mellom de ulike EU landene, ettersom antall vetoaktører reduseres fordi EU ikke står samlet. Noe som øker det politiske spillerommet.

Funnene mine tidligere i oppgaven har indikert at russisk energipolitikk er begrenset av transittsituasjonen. Nord Stream vil redusere avhengigheten av transitt. Dette vil videre redusere antall vetoaktører, noe som ut fra min teoretiske modell vil styrke det energipolitiske potensialet. Ettersom Gazprom er majoritetseier av prosjektet, kan det også argumenteres for at Gazprom og Russland er den dominerende parten i prosjektet, og dermed agendasetteren. På bakgrunn av dette kan man hevde at Nord Stream potensielt kan endre den energipolitiske balansen mellom EU og Russland.

Likevel må ikke prosjektet tillegges uforholdsmessig stor strategisk betydning. Det er viktig å huske at russisk energiekspert, til tross for Nord Stream, fremdeles i stor grad vil være avhengig av transittlandene.

## **9 Avslutning**

Målet med oppgaven har vært å ta del i debatten rundt EUs økte fokus på energisikkerhet. Min innfallsvinkel har vært å analysere om Russland har et energipolitisk potensial som gir grunnlag for bekymring fra EUs side.

Med bakgrunn i det analytiske rammeverket liberal teori legger til grunn, samt Tsebelis (2002) sine antakelser om effektiv politikkutforming, har jeg forsøkt å danne et bilde av hvilket energipolitisk potensial Russland besitter gjennom sin gass eksport. Videre har jeg analysert to strategiske caser med spesiell betydning for det energipolitiske forholdet mellom EU og Russland.

### **9.1 Hovedkonklusjoner**

Ettersom hvert kapittel i analysen oppsummerer funnene på de ulike nivåene, vil jeg ikke gjenta alle funnene, men heller gi en kort oversikt over dem med tanke på en konklusjon.

På individ og aktørnivå peker Putin seg ut som den sentrale agendasetteren. Samtidig truer ikke tilstedeværelsen av potensielle vetoaktører effektiviteten i den politiske prosessen, fordi Putin gjennom å sikre seg både direkte og indirekte kontroll over Gazprom har konsolidert sin makt over energisektoren. Lojale silovikis i sentrale posisjoner styrker inntrykket av at Putin har stor grad av kontroll. Mye av de samme mønstrene viser seg igjen på nasjonalt nivå, med Putin som den sentrale agendasetteren. Samtidig er antallet institusjonelle vetoaktører redusert betraktelig gjennom økt kontroll i- og over Dumaen, samt andre politiske enheter med betydning for energisektoren. Felles for de to første nivåene er også stor grad av sammenfallende interesser blant de sentrale aktørene. Samlet viser analysen av de to første nivåene, basert på min teoretiske modell, ideologisk vilje og strukturelle muligheter til å bruke gass eksport for å nå strategiske formål.

Internasjonalt nivå er langt mer komplisert. Her er det vanskelig å identifisere hvilken aktør som har kontroll over hendelsesforløpene og dermed er agendasetter. Selv om Russland er i besittelse av gassressursene, er det ikke avgjort at de er agendasetteren ettersom de kan sies å være avhengig av økonomiske inntekter fra gasseksporten til EU. Dette gir et uklart bilde av hvem som er agendasetter og hvem som er vetoaktør, noe som svekker inntrykket av Russlands energipolitisk potensial. Avhengighet av transitlandene er en annen faktor som svekker dette inntrykket på internasjonalt nivå. Stor avhengighet begrenser muligheten til å bruke gasseksport strategisk uten å ramme en tredjepart utilsiktet. Samlet gir analysen på internasjonalt nivå med bakgrunn i min teoretiske modell, et svekket inntrykk av Russlands energipolitiske potensial.

Gasskrisen i Ukraina illustrerer problemet med å gi en nøyaktig analyse av EUs energisikkerhet. Ettersom hendelsen omhandlet et land med en helt ulik historisk bakgrunn til Russland enn de fleste EU landene, er det vanskelig å trekke noen slutninger til EU på bakgrunn av den. Likevel kan hendelsen tolkes som et tegn på at EU bør vær oppmerksomme på faren for at Russland stanser leveransene over kortere tid, uavhengig av økonomiske konsekvenser, dersom de finner det nødvendig. Krisen illustrerer også problematikken som ble diskutert på internasjonalt nivå, nemlig at energidiplomati på grunn av sin multilaterale karakter ofte rammer en tredjepart utilsiktet. Dermed kan gasskrisen i Ukraina tjene som et eksempel på hvilke energipolitiske begrensninger Russland har.

Den siste delen av oppgaven er en analyse av Nord Stream prosjektet. Hensikten med denne analysen er todelt. For det første ønsker jeg å si noe om hvorvidt prosjektet er geopolitiske motivert fra russisk side. Prosjektets tvilsomme lønnsomhet, samt at det finnes billigere alternativer, støttet en geopolitisk tolkning av prosjektet. Videre har målet vært å se om prosjektet har potensial i seg til å bevege den energipolitiske balansen mellom EU og Russland. Prosjektet er av en bilateral karakter, ettersom det ikke er noen transitland involvert. Dette vil med bakgrunn i min teoretiske modell føre til færre vetoaktører, noe som kan styrke Russlands energipolitiske potensial. Dersom man tar med at transittbegrensningen er en av begrensningene på internasjonalt nivå,

styrker dette en slik antakelse. På bakgrunn av dette kan man si at den energipolitiske balansen mellom EU og Russland, kan bevege seg i Russlands favør dersom Nord Stream prosjektet blir gjennomført. Nord Stream prosjektet bør derimot ikke tillegges uforholdsmessig stor betydning, fordi Russland fremdeles vil være avhengig av transittlandene i stor grad.

Samlet har analysen som gir svar på første del av problemstillingen, hvilket utenrikspolitisk potensial Russland besitter gjennom gasseksporten, vist at det finnes vilje i Russland til å bruke gasseksport for å oppnå strategiske mål. Samtidig er det få hinder for presidenten nasjonalt, dersom han skulle ønske å gjøre det. Likevel svekkes potensialet av flere faktorer internasjonalt, noe som gasskrisen i Ukraina illustrerer. Derfor kan det virke som viljen til energidiplomati er der, men mulighetene er begrenset.

Videre til andre del av problemstillingen, der målet var å undersøke om dette potensialet er grunnlag for energipolitisk usikkerhet i EU, kan konklusjonen ovenfor tyde på at EUs usikkerhet er ubegrunnet. Likevel vil jeg hevde at EU har grunn til å sette fokus på sin egen energisikkerhet. For det første har Russland gjennom gasskrisen i Ukraina, vist at de er villig til å stanse leveranse til tross for store konsekvenser. For det andre viser analysen at viljen til å bruke gasseksport strategisk er til stede. Derfor kan EUs energisikkerhet være truet i fremtiden dersom den energipolitiske balansen mellom Russland og EU forskyves. Selv om Nord Stream kun vil ha begrensede muligheter til å bevege denne balansen, vil flere prosjekter av bilateral karakter kunne forskyve balansen ytterligere. Jeg mener det er naivt å tro at selv om Russland ikke bruker energi strategisk mot EU nå, er det umulig i fremtiden. Samlet kan man si at truslene mot EU energisikkerhet ikke er overhengende, men energisikkerhet er et område som bør vies oppmerksomhet også fremover.

Denne analysen har bygget på den energipolitiske situasjonen under Putin, og som den er i dag. Samtidig har analysen fokusert på den politiske, fremfor den tekniske, dimensjonen ved Russlands energipolitiske potensial. I en mer ekstensiv analyse ville

det vært ønskelig å analysere det energipolitiske potensialet også i lys av Russlands fremtidige eksportpotensial. Flere prognoser peker i retning av at dette potensialet vil synke betraktelig (Milov 2005; Riley 2006). Dette vil få innvirkning på Russlands energipolitiske potensial, og vil være et viktig tema for fremtidige analyser.

## ***9.2 Liberal teori og den teoretiske modellens hensikt og analytiske relevans***

Hensikten med å bruke liberal teori i oppgaven, var å strukturere et uoversiktlig empirisk univers på en ønsket måte. Ettersom russisk energipolitikk er et kompleks fenomen, fant jeg det ønskelig med en analyse på flere nivå. Liberal teori passet for dette formålet. En mulig innvending mot bruken av liberal teori er at den teoretiske modellen som analysen bygger på, kan tolkes som relativt konfliktpreget ettersom den baseres på en antakelse om flere aktører i opposisjon til hverandre. Likevel vil jeg forsvare bruken av liberal teori. For det første er ikke oppgaven ment som et bidrag i en bredere teoridebatt, men heller et forsøk på å bruke teori til å systematisere et større empirisk univers. For det andre er konflikt også en mulighet innenfor en liberalteoretisk tolkning, dersom det finnes et asymmetrisk maktforhold mellom de ulike aktørene. For det tredje åpner den teoretiske modellen for samarbeid dersom den ideologiske avstanden mellom de ulike aktørene ikke er for stor. På bakgrunn av dette mener jeg bruken av liberal teori til å systematisere oppgaven var hensiktsmessig.

Formålet med oppgavens teoretiske modell var å gi en systematisert tolkning av funnene på de ulike nivåene. Ved å bruke samme måleredskap på de ulike nivåene, øker mulighet for sammenlikning, samtidig som oversikten over funnene blir god. Dersom man legger til grunn at politisk effektivitet har betydning for Russlands energipolitiske potensial, fungerer modellen tilfredsstillende til å svare på hovedproblemstillingen. Det kan likevel innvendes at modellen kun fanger et begrenset spekter av de ulike faktorene som kan påvirke det energipolitiske potensialet. Likevel har det ikke vært mulig, innenfor rammene til en masteroppgave, å ta hensyn til alle faktorene som ligger utenfor modellens horisont. Derfor begrenses troverdigheten til funnene i oppgaven av modellens rammeverk. Likevel mener jeg



modellen kan forsvares, fordi på det er ikke mulig å fange et så stort univers i noen enkeltanalyse.

### **9.3 Metodologiske implikasjoner**

Oppgaven illustrerer flere aspekter som er problematiske i en analyse av russisk energipolitikk. For det første er det stor uenighet i den akademiske debatten rundt temaet. Enkelte mener at Russland har et stort energipolitisk potensial, som de er villig til å bruke også mot EU, mens andre mener avhengigheten av EU som importør er for stor til å drive noen form for energidiplomati. Uenigheten illustrerer kompleksiteten i russisk energipolitikk. Gjennom analysen har jeg forsøkt å gi et bredt bilde av fagdebatten, og brukt empiriske bidragene fra den i min egen analyse. Hensikten med dette er ikke å trekke noen konklusjon på bakgrunn av andres synspunkter, men heller med bakgrunn i kjent empiri å utlede konklusjoner på bakgrunn av min egen teoretiske modell.

Et annet problem har vært å tolke de ulike signalene som sendes fra russiske styresmakter i energipolitikken. Mens man fra russisk side enkelte ganger åpent vedkjenner den strategiske betydningen av gassressursene, kan man andre ganger benekte den. Et eksempel er Russlands energistrategi som understreker den diplomatiske betydningen av gasseksport, mens Putin ofte uttaler at økonomiske insentiver er de sentrale. Dette gir rom for flere ulike tolkninger, som illustreres av fagdebatten. Tolkningsproblemet er mest aktuelt for analysene av ideologisk avstand mellom de ulike aktørene. Det er umulig å trenge gjennom hva som er retorikk og hva som er de reelle målene, noe som begrenser analysen. Måten jeg har forsøkt å angripe dette problemet på, er å støtte meg på tolkninger fra så mange kilder som mulig. Dette er likevel ikke vanntett, ettersom disse tolkningene også kan være feil.

Ettersom russisk energipolitikk er preget av lukkede prosesser har det vært et problem å identifisere de ulike aktørene som min analysemodell legger til grunn. Selv om jeg stort sett har klart å identifisere både agendasettere og vetoaktører på ulike nivå, er det ikke sikkert at de representerer de reelle aktørene. Fordi prosessene er så lukkede, kan

det tenkes at enkelte av aktørene jeg har identifisert kun er marionetter, og de reelle agendasetterne og vetoaktørene befinner seg i bakgrunnen. Dette er det ikke lett og gjøre noe med innenfor oppgavens ramme, men det er verdt å ha et bevisst forhold til.

Oppgavens reliabilitet og validitet har blitt forsøkt ivaretatt etter beste evne. Oppgavens reliabilitet er ivaretatt gjennom nøyaktig kildereferering, samt bruk av flere ulike kilder der det har vært mulig. Angående oppgavens validitet, er begrepsvaliditet av størst betydning for min analyse. Jeg har forsøkt å si noe om russisk energipolitisk potensial med bakgrunn i vetoaktører, agendasettere og deres ideologiske avstand som indikatorer. Indikatorene har latt seg måle, men det har vært knyttet enkelte problem til dem. Eksempel er å finne de reelle aktørene og å tolke deres ulike signal som er nevnt ovenfor. Dessuten kan indikatorene kritiseres for å fange et for smalt spekter av fenomenet. Samlet kan dette ses som en begrensning med oppgavens begrepsvaliditet.

Generalisering har som nevnt ikke vært et mål med oppgaven, fordi russisk energipolitikk er et unikt fenomen. Likevel har jeg ønsket å drøfte hvorvidt EUs økte energipolitiske usikkerhet er berettiget. Dette har latt seg gjøre til en viss grad ved å se på Russlands energipolitiske potensial. Likevel finnes det begrensninger, ettersom EU som enhet ikke blir analysert i dybden. Derfor kan det være årsaker til EUs økte fokus som ligger utenfor det som kan måles ved å se på Russlands energipolitiske potensial. Derfor kan analysen ikke si noe utover EUs økte fokus på energisikkerhet, på bakgrunn av Russlands energipolitiske potensial.

Det er ikke mulig å si noe om kausal styrke eller retning i denne analysen, ettersom den ikke bygger på statistisk materiale. Likevel vil jeg hevde at analysen har styrket en antakelse om at det eksisterer en kausal sammenheng mellom russisk gass eksport og utenrikspolitikk.

## 10 Kildeliste

Aftenposten, nettutgave, 17.12.2007: *Putin vil bli statsminister under Medvedev.*

URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2157026.ece>

[Lesedato 18.12.2007]

Alexander's Gas and Oil connections (2006): *Gazprom threatens to form cartel.*

URL: <http://www.gasandoil.com/goc/company/cnr62596.htm>

[Lesedato: 14.02.2008]

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design.* Bergen: Fagbokforlaget.

Baev, Pavel (2008): *Russian energy policy and military power: Putins quest for greatness.* London-New York: Routledge.

Baev, Pavel (2008): *Russian energy policy and military power: Putins quest for greatness.* Boklansering. Oslo: PRIO, 03.03.2008.

Bakke, Halvard og Hugo Overgaard (2003a): "Hva skjer i Russland" I: *Norsk institutt for strategiske studier.* Vol 3, desember.

Bakke, Halvard og Hugo Overgaard (2003b): "Hva skjer i Russland" I: *Norsk institutt for strategiske studier.* Vol 2, oktober.

Balmaceda, Margarita Mercedes (1998): "Gas, oil and the linkages between domestic and foreign policies: The case of Ukraine." I: *Europe-Asia studies*, vol. 50, nr. 2, s. 257-286.

Basaran, Ali og Mustafa Cesar (2003): *Gazprom and Russian energy policy. 1992-2003.*

URL: <http://ankara.edu.tr/~basaran/yayinlarim/hazyay/gazprom23062004alibasaranmustafacesar.doc>.

[Lesedato: 01.08.07]

Checkel , Jeffrey T. (2007): *Theories of International Relations. Forelesning.* Oslo: Institutt for Statsvitenskap, 06.02.2007.

Christophersen, Knut A. (2006): *Innledning STV 4020. Forelesning.* Oslo: Institutt for statsvitenskap, 26.01.2006.

Chufrin, Gennady (2004): "The energy dimension in Russian global strategy: Russia's Caspian energy policy and its impact on the U.S.-Russian relationship." Rice University, *Working paper.*

Energypolicy (2006): *Energy relations between Russia and Europe: Road map to sustainability from the Russian perspective.*

URL: [http://www.energypolicy.ru/files/russ-eur\\_engl.pdf](http://www.energypolicy.ru/files/russ-eur_engl.pdf)

[Lesedato: 28.20.2007]

Energypolicy (2007): *Russian use of energy as a political tool: background and possible consequences for Europe.*

URL: <http://www.energypolicy.ru/files/energy%20diplomacy.pdf>

[Lesedato: 20.12.2007]

Estrada, Javier, Arild Moe og Kåre Dahl Martinsen (1995): *The development of European gas Markets: Environmental, economic and political perspectives.*

Chichester-New York-Brisbane-Toronto-Singapore: John Wiley and Sons.

Europakommisjonen (2007): *New EU energy plan - more security, less pollution.*

URL: [http://ec.europa.eu/news/energy/070110\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/energy/070110_1_en.htm)

[Lesedato: 17.02.2008]

Europakommisjonen (2006): *EU-Russia energy dialogue: Seventh progress report.*

URL: [http://ec.europa.eu/energy/russia/joint\\_progress/doc/progress7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress7_en.pdf)

[Lesedato: 27.03.2008]

Finon, Dominique og Catherine Locatelli (2002): *The liberalisation of the European gas market and its consequences for Russia.*

URL: [http://webu2.upmf-grenoble.fr/iepe/textes/CL\\_DF\\_GazRusse\\_02Engl.pdf](http://webu2.upmf-grenoble.fr/iepe/textes/CL_DF_GazRusse_02Engl.pdf)

[Lesedato: 01.06.2007]

Forbes, nettutgave, 01.01.2006: *Ukraine rejects Russian natural gas price hike plan – Gazprom.*

URL: <http://www.forbes.com/work/feeds/afx/2006/01/01/afx2422361.html>

[Lesedato: 19.03.2008]

Fredholm, Michael (2005). “The Russian energy strategy and energy policy: Pipeline diplomacy or mutual dependence?” I: *Russian series*, Vol. 5 nr. 41. s. 1-48.

Gazprom (2006): *On results of Alexey Miller’s meeting with ambassadors of the European Union countries.*

URL: <http://www.gazprom.com/eng/news/2006/04/19363.shtml>

[Lesedato: 09.01.2008]

Gazprom (2008a): *Chairman of the board of directors, first deputy prime minister of the Russian federation.*

URL: <http://www.gazprom.ru/eng/articles/article8822.shtml>

[Lesedato: 08.02.2008]

Gazprom (2008b): *Gazprom’s board of directors.*

URL: <http://www.gazprom.ru/eng/articles/article8823.shtml>

[Lesedato: 08.02.2008]

Gazprom (2008c): *Nord Stream: Historical Background*.

URL: <http://www.gazprom.com/eng/articles/article22901.shtml>

[Lesedato: 17.02.2008]

Gerring, John (2004). "What is a Case Study and What is it Good for?" I: *American Political Science Review*, vol. 98, nr 2, s. 341-354.

Godzimirski, Jakub M. (2007): "Energy and identity – Readings of Shtokman and NEGP." I: *Security policy library*, nr. 2, s. 1-31.

Goetz, Roland (2006): "Russia's energy strategy and the energy supply of Europe." I: *Economic liberalization and integration policy*." Broadman, Harry, Tiiu Paas og Paul J.J. Welfens (red.) Berlin: Springer.

Golosov, Grigorii V. (2006a): Electoral Politics in Contemporary Russia: Political Parties, Voters, and Institutions. Forelesning. St. Petersburg: Norwegian University Centre, 01.11.2006.

Golosov, Grigorii V. (2006b): Electoral Politics in Contemporary Russia: Political Parties, Voters, and Institutions. Forelesning. St. Petersburg: Norwegian University Centre, 08.11.2006.

Golosov, Grigorii V. (2006c): Electoral Politics in Contemporary Russia: Political Parties, Voters, and Institutions. Forelesning. St. Petersburg: Norwegian University Centre, 06.12.2006

Grieco, Joseph M. (1993): "Understanding the problem of international cooperation: The limits of neoliberal institutionalism and future of realism theory." I: *Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate*. Baldwin, David A. (red.). New York: Columbia University Press.

Heinrich, Andreas (2006): "Gazprom's pipeline policies: the Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006." Berlin: Humboldt University, 16-18 Mars 2006. *Working paper: International Relations in Eastern Europe*.

URL: <http://www2.politik.uni-halle.de/vog/tagung2006/Panel%206%20Heinrich%20Paper.pdf>

[Lesedato: 17.03.2008]

Hernes, Gudmund (1990): *Makt og avmakt*. Bergen: Universitetsforlaget.

Hopf, Ted (2002): *Social Origins of International Politics. Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca-London: Cornell University Press.

Hubert, Franz og Avetlana Ikonnikova (2003): "Investment options and bargaining power in the Eurasian supply chain for natural gas." Oxford institute for energy studies. Juli 2003, *Working paper*.

URL: <http://www2.wiwi.hu-berlin.de/institute/hns/publications/Options-Bargaining-Power.pdf>

[Lesedato: 18.12.2007]

International Energy Agency (IEA) (2002): *Energy survey 2002*.

URL: <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2000/russia2002.pdf>

[Lesedato: 14.02.2008]

Jaffe, Amy Myers og Robert A. Manning (2001): "Russia, energy and the west." I: *Survival*, vol. 43, nr. 2, s.133-152.

Johnson, Debra (2005): "EU-Russian Energy Links: A Marriage of Convenience?" I: *Government and Opposition*, vol. 40, nr. 2, s. 256–277.

Kalicki, Jan H. og Jonathan Elikind (2005): "Eurasian Transportation Futures" I:

*Energy and security: toward a new foreign policy strategy.* Jan H. Kalicki and David L. Goldwyn (red.). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (2001): *Power and interdependence*. New York: Longman.

Kjeldstadli, Knut (1999) *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (2003): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kupchinsky, Roman (2004): "The dismantling of Russian oil giant Yukos." I: *International relations and security network*.

URL: <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=9977>

[Lesedato: 14.02.2008]

Kuzio, Taras (2005): "Regime type and politics in Ukraine under Kuchma." *Communist and Post- Communist studies*. Vol. 38, nr. 2, s. 167-190.

Larsson, Robert L. (2006): *Russia's energy policy: Security dimensions and Russia's reliability as an energy supplier*. URL: <http://www2.foi.se/rapp/foir1934.pdf>

[Lesedato: 15.09.2007]

Larsson, Robert L. (2007): *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea security*.

URL: <http://www2.foi.se/rapp/foir2251.pdf>

[Lesedato: 01.06.2007]

Lo, Bobo (2003): *Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy*. London: Royal Institute of International Affairs Blackwell.



Matthew, Richard A. and Mark W. Zacher (1995): "Ch.5: Liberal international theory: Common threats, divergent strands." I: *Controversies in International relations theory. Realism and the neoliberal challenge*. Kegley, Charles W, Jr. (red). New York: St. Martin's Press.

Milov, Vladimir (2005): "Russian energy sector and it's international implication" I: *Institute of Energy Policy*, 30 mars.

Moe, Arild (2006): "Sjtokman- beslutningen: Forklaringer og implikasjoner". I: *Nordisk Øst-forum*. Desember 2006.

Monaghan, Andrew (2007): "Russia's Energy Diplomacy: A Political Idea Lacking a Strategy?" I: *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 7 nr. 2, s. 275 – 288.

Moravcsik, Andrew (1997): "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics." I: *International Organization. A Journal of Political and Economic Affairs*, vol. 51, nr. 4, s. 513-553.

Moravcsik, Andrew (2003): "Liberal international relations theory: A scientific assessment." I: *Progress in international relations theory: Appraising the field*. Elman, Colin and Miriam Fendius Elman (red). Cambridge: MIT Press.

Murray, Isabel (2003): *The role of Russian gas in energy security: IEA view*.

URL: [http://www.iea.org/textbase/speech/2003/im\\_security.pdf](http://www.iea.org/textbase/speech/2003/im_security.pdf)

[Lesedato 17.03.2008]

Nord Stream (2006): *Nord Stream project information document*.

URL: [http://www.nord-stream.com/uploads/media/PID\\_ENGLISH.pdf](http://www.nord-stream.com/uploads/media/PID_ENGLISH.pdf)

[Lesedato: 23.02.2008]

Nord Stream (2008)

URL: <http://www.nord-stream.com/>

[Lesedato: 14.02.2008]

Ogutcu, Mehmet (2002): "Attracting foreign direct investment for Russia's modernization: Battling against the odds." I: *The Journal*, vol. 12, nr. 1.

Organisation for co-operation and development (OECD) (2004a): *Board of Directors at State-Owned Enterprises (SOE) in Russia*.

URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/44/35175304.pdf>

[Lesedato 10.11.2008]

Organisation for co-operation and development (OECD) (2004b): *OECD economic survey of the Russian federation, 2004: Reforming the domestic natural gas market*.

URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/4/32389306.pdf>

[Lesedato 14.02.2008]

Piontkovsky, Andrei (2008): "Russia: Glasnost redux?" I: *Transitions online*, 3. mars.

URL: <http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=9dc4429d-eb42-49a3-ad03-55ec180600cd>

[Lesedato 14.03.2008]

Proedrou, Fillippos (2007): "The EU-Russia energy approach under the prism of interdependence." I: *European security*, vol. 16, nr. 3, s. 329-255.

Ragin, Charles C. (1992): "Introduction: Cases of What is a Case?" I: *What is a Case: Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Ragin, Charles C. & Becker, Howard S. (red.). Cambridge: Cambridge University Press.

Riley, Alan (2006): "The coming of the Russian gas deficit: Consequences and solutions." I: *Centre for European Policy Studies Policy brief*. oktober, nr. 116.

Ruthland, Peter (1997): "Lost opportunities: Energy and politics in Russia." I: *The national bureau of Asia Research*. Vol. 8, nr. 5, s. 1-30.

Ruthland, Peter (1999): "Oil. Politics and foreign policy." I: *The political economy of Russian oil*. Lane, David (red.). Boston: Rowman and Littlefield Publishers.

Sakwa, Richard (2002): *Russian politics and society*. Third ed. London: Routledge.

Schellinger, Thomas C. (1960): *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

Smith, Keith (2006): "Russian energy policy and its challenges to western policy makers." I: *Security policy library*. nr. 4, s. 26-47.

Stern, Jonathan (2004): "Inquiry into European Union energy policy: Gas supply and access." Oxford institute for energy studies. *Working paper*, 1 mars. URL:

<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/House%20of%20Lords3.04.pdf>

[Lesedato: 27.03.2008]

Stern, Jonathan (2005a): *The future of Russian gas and Gazprom*. Oxford: Oxford University Press.

Stern, Jonathan (2005b): "The future of Russian gas and Gazprom." I: *Oxford energy forum*. November, s.12-15.

Stern, Jonathan (2006): "Natural gas security problem in Europe: the Russian-Ukrainian crisis of 2006." I: *Asia-Pacific Review*, vol. 13, nr. 1, s. 32-59.

Svedberg, Marcus (2007): "Energy in Eurasia: the dependence game." I: *Transition studies review*, vol. 14, nr. 1, s. 195-202.

Thorvik, Arve (2008): *EUs energi- og klimapolitikk*. Forelesning. Oslo: Institutt for samfunnsvitenskap, 05.02.2008.

Transitions online (2005): *The Baltic sea pipeline: Off its moorings*.

URL: <http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=0D1997F0-6DF3-40DA-AF13-01BE963AB9DC>

[Lesedato: 01.06.2007.]

Tsebelis, George (2002): *Veto players*. Princeton: Princeton University Press.

Umbach, Frank (2006): *Europe's next cold war*.

URL: <http://en.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-49fd65e4180611dba3d6c352aa4aefb0efb0/IP-TIP+3-06-Energy+Cold+War.pdf>

[Lesedato 05.09.2007]

Vahtra, Peeter og Kari Liuhto (2004): "Expansion or exodus? - Foreign operations of Russia's largest corporations." I: *Electronic Publications of Pan-European Institute*, nr. 8.

URL: [http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/Vahtra\\_Liuhto\\_82004.pdf](http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/Vahtra_Liuhto_82004.pdf)

[Lesedato: 03.04.08]

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage. Applied Social Research Methods Series.







